

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2001-2002

6 FEBRUARI 2002

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 54 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE[32.616/2]

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 november 2001 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een wetsvoorstel «tot wijziging van artikel 54 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten» (stuk 1999/2000, nr. 2-533/1), heeft op 21 januari 2002 het volgende advies gegeven:

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

Het onderzochte voorstel heeft tot doel een verplichte procedure in te stellen om onderlinge geschillen te beslechten tussen enerzijds vennootschappen voor het beheer van auteursrechten en naburige rechten en anderzijds kabelmaatschappijen, wanneer die partijen er niet in slagen een overeenkomst te sluiten of te vernieuwen waarbij toestemming wordt gegeven om werken die aanleiding geven tot auteursrechten en naburige rechten, via de kabel door te geven.

De vraag rijst derhalve of het onderzochte voorstel betrekking heeft op het domein van de radio-omroep en de televisie, waarvoor de bevoegdheid toegekend is aan de Gemeenschappen bij artikel 4, 6^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, of op dat van de intellectuele eigendom, waarvoor alleen de federale overheid bevoegd is krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7^o, van dezelfde bijzondere wet.

*Zie:***Stukken van de Senaat:****2-533 - 1999/2000:**

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Monfils.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

6 FÉVRIER 2002

Proposition de loi modifiant l'article 54 de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT[32.616/2]

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 28 novembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi «modifiant l'article 54 de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins» (doc. Sénat, 1999/2000, n° 2-533/1), a donné le 21 janvier 2002 l'avis suivant:

COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR FÉDÉRAL

La proposition examinée vise à organiser une procédure obligatoire entre les sociétés de gestion des droits d'auteur et des droits voisins, d'une part, et les câblodistributeurs, d'autre part, pour régler le litige qui les oppose lorsque ces parties ne parviennent pas à conclure ou à reconduire un accord autorisant la retransmission par câble d'œuvres générant des droits d'auteur et des droits voisins.

La question se pose dès lors de savoir si la proposition examinée relève de la matière de la radiodiffusion et télévision, attribuée aux communautés par l'article 4, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ou de la propriété intellectuelle, réservée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 7^o, de la même loi spéciale.

*Voir:***Documents du Sénat:****2-533 - 1999/2000:**

N° 1: Proposition de loi de M. Monfils.

dat ze kennelijk onwettige bepalingen bevat of bepalingen die strijdig zijn met het algemeen belang (voorgesteld artikel 54, § 3). Zoals in de toelichting bij het voorstel wordt opgemerkt, is die procedure bedoeld om «het geschil te beslechten».

3. In het licht van de criteria die zowel in de rechtsleer als door de Raad van State(1) en het Arbitragehof(2) in dezen zijn vastgesteld, heeft het geschil in kwestie betreffende auteursrechten betrekking op een burgerlijk recht in de zin van artikel 144 van de Grondwet. Dat artikel luidt als volgt:

«Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken.»

Het Arbitragehof heeft in dat verband gepreciseerd:

«Door te bepalen dat geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren, verleent artikel 144 van de Grondwet aan eenieder een waarborg die niet aan sommigen kan worden ontnomen. Mocht blijken dat aan een categorie van personen het recht wordt ontzegd om een betwisting over een burgerlijk recht bij de rechtbanken aanhangig te maken, dan zou dat verschil in behandeling niet kunnen worden verantwoord, aangezien het op het voormelde artikel 144 zou stuiten. Het zou de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dan ook schenden.»(3).

Uit wat voorafgaat, blijkt dat het in strijd zou zijn met de Grondwet te voorzien in de verplichte bemoeienis van een commissie om geschillen over burgerlijke rechten te beslechten.

(1) De verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State hebben opgemerkt: «par la loi du 22 mars 1886, le législateur a eu pour but non seulement de protéger les artistes mais aussi de favoriser le développement des arts, ce dernier but présentant un intérêt plus large s'étendant à toute la société. Quoiqu'il en soit, par cette loi, le législateur est intervenu pour régler sur des points déterminés des rapports de droit privé, à savoir les rapports qui se nouent entre, d'une part, l'auteur et, d'autre part, les personnes qui veulent représenter ou exécuter publiquement son œuvre. C'est pourquoi cette loi du 22 mars 1886 est considérée comme ressortissant au droit civil. C'est pourquoi également, si le droit subjectif créé par cette loi au profit de l'auteur, ne peut être classé dans une des catégories traditionnelles des droits reconnus jusque-là, ce droit subjectif est considéré comme un droit civil» (advies 15 196/VR van 13 juli 1983 over een voorstel van decreet van de Franse Gemeenschap «adaptant les droits réservés aux auteurs et compositeurs à la démocratisation de l'accès aux activités culturelles», opgenomen in stuk Senaat, BZ, 1988, nr. 329-2, blz. 667). De afdeling wetgeving preciseert voorts: «De wetgeving op het auteursrecht is niet opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, maar hangt er onbetwistbaar mee samen en de intellectuele eigendom welke zij organiseert, in zoverre zij op de «geldelijke rechten» van de auteur betrekking heeft, is in meer dan één opzicht verwant met de door het Burgerlijk Wetboek geregelde eigendom van stoffelijke goederen. Ten aanzien van de «zedelijke rechten» van de auteur gelden «beginselen die de rechten met betrekking tot eerbiediging van de persoonlijkheid vormen» (A. Berenboom, «Le droit d'auteur», Larcier, Brussel, 1984, blz. 122 en 123. Vergelijk wat betreft de verwantschap tussen enerzijds het auteursrecht en de overige intellectuele rechten en anderzijds de door het Burgerlijk Wetboek geregelde zakelijke rechten, ook: H. De Page, «Traité élémentaire de droit civil belge», Bruylant, Brussel, 3e uitgave, nr. 133, blz. 198). Over het geheel beschouwd, behoort het auteursrecht tot het burgerlijk recht in de ruime zin» (advies 15 404/2 van 1 april 1985 over een voorstel van wet «tot wijziging van de wet van 22 maart 1886 op het auteursrecht, houdende de instelling van een vergunning inzake de distributie per draad of per kabel van radio-uitzendingen», stuk Senaat, 1981-1982, nr. 147/1).

(2) Arbitragehof, arrest 133/2001 van 30 oktober 2001, overwegingen B.6.1. tot B.6.4. Zie ook: Arbitragehof, arrest 14/97 van 18 maart 1997, overwegingen B.4. tot B.7.

(3) Arbitragehof, voornoemd arrest 14/97, overweging B.3; Arbitragehof, voormeld arrest 133/2001, overweging B.4.2. Het Arbitragehof vergewist zich er dus van dat de wetgever, met toepassing van artikel 146 van de Grondwet, alleen de beslechting van geschillen over politieke rechten zoals bedoeld in artikel 145 van de Grondwet aan een buitengerechtelijk rechtscollege toevertrouwt. Zie in dezelfde zin inzonderheid de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State 23 324/9 van 29 april 1996 «sur une proposition de décret relatif à l'existence et au développement d'une presse indépendante et pluraliste» (stuk CCF, BZ, 1995, nr. 10/2), en 26 380/2 van 23 juni 1997 over een voorontwerp dat de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen is geworden (stuk Kamer, 1996-1997, nr. 1341/1).

développements de la proposition, cette procédure «permet d'aboutir au règlement du litige».

3. Au regard des critères dégagés en la matière tant par la doctrine que par le Conseil d'État(1) et la Cour d'arbitrage(2), le litige dont question, relatif aux droits d'auteur, porte sur un droit civil au sens de l'article 144 de la Constitution. Selon cette disposition:

«... les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.»

La Cour d'arbitrage a précisé à ce sujet qu':

«... en disposant que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, l'article 144 accorde à tous une garantie qui ne peut être arbitrairement retirée à certains: s'il apparaissait qu'une catégorie de personnes est privée du droit de saisir les tribunaux à propos d'une contestation portant sur un droit civil, cette différence de traitement ne pourrait être justifiée puisqu'elle se heurterait à l'article 144, précité. Elle violerait donc les articles 10 et 11 de la Constitution.»(3).

Il résulte de ce qui précède que prévoir l'intervention obligatoire d'une commission permettant d'aboutir au règlement de contestations ayant pour objet des droits civils serait contraire à la Constitution.

(1) Comme l'ont relevé les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État, «par la loi du 22 mars 1886, le législateur a eu pour but non seulement de protéger les artistes mais aussi de favoriser le développement des arts, ce dernier but présentant un intérêt plus large s'étendant à toute la société. Quoiqu'il en soit, par cette loi, le législateur est intervenu pour régler sur des points déterminés des rapports de droit privé, à savoir les rapports qui se nouent entre, d'une part, l'auteur et, d'autre part, les personnes qui veulent représenter ou exécuter publiquement son œuvre. C'est pourquoi cette loi du 22 mars 1886 est considérée comme ressortissant au droit civil. C'est pourquoi également, si le droit subjectif créé par cette loi au profit de l'auteur, ne peut être classé dans une des catégories traditionnelles des droits reconnus jusque-là, ce droit subjectif est considéré comme un droit civil» (avis 15 196/VR du 13 juillet 1983 sur une proposition de décret de la Communauté française «adaptant les droits réservés aux auteurs et compositeurs à la démocratisation de l'accès aux activités culturelles», cité in doc. Sénat, SE 1988, n° 329-2, p. 667). La section de législation précise encore que «la législation relative au droit d'auteur n'est pas insérée dans le Code civil, mais elle s'y rattache incontestablement et la propriété intellectuelle qu'elle organise, en tant qu'elle se rapporte aux «droits pécuniaires» de l'auteur s'apparente par plus d'un côté à la propriété des biens matériels que règle le Code civil. Les «droits moraux» de l'auteur sont régis par des «principes qui forment les droits au respect de la personnalité» (A. Berenboom, *Le droit d'auteur*, Larcier, Bruxelles, 1984, pp. 122 et 123. Sur la parenté entre le droit d'auteur et les autres droits intellectuels, d'une part, et les droits réels, régis par le Code civil, d'autre part, voyez aussi H. De Page, *Traité élémentaire de droit civil belge*, Bruylant, Bruxelles, 3^e éd., n° 133, p. 198). Prise dans son ensemble, la matière du droit d'auteur appartient au droit civil au sens large» (avis 15 404/2 du 1^{er} avril 1985 sur une proposition de loi «portant modification de la loi du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur, par l'instauration d'une licence pour la distribution par fil ou par câble d'émissions radiodiffusées», doc. Sénat, 1981-1982, n° 147/1).

(2) Cour d'arbitrage, arrêt n° 133/2001 du 30 octobre 2001, considérants B.6.1. à B.6.4. Voir également: Cour d'arbitrage arrêt n° 14/97 du 18 mars 1997, considérants B.4. à B.7.

(3) Cour d'arbitrage, arrêt n° 14/97, précité, considérant B.3.; Cour d'arbitrage, arrêt n° 133/2001, précité, considérant B.4.2. La Cour s'assure donc que le législateur ne confie à une juridiction extra-judiciaire, en application de l'article 146 de la Constitution, que le règlement de contestations relatives à des droits politiques visés à l'article 145 de la Constitution. Voir dans le même sens, notamment, les avis de la section de législation du Conseil d'État 23 324/9 du 29 avril 1996 sur une proposition de décret relatif à l'existence et au développement d'une presse indépendante et pluraliste (doc. CCF, SE 1995, n° 10/2) et 26 380/2 du 23 juin 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale (doc. Chambre, 1996-1997, n° 1341/1).

4. Gelijk het voorstel geredigeerd is, levert het ook strijd op met richtlijn 93/83/EEG van de Raad van 27 september 1993 tot coördinatie van bepaalde voorschriften betreffende het auteursrecht en naburige rechten op het gebied van de satellietomroep en de doorgifte via de kabel (*Publikatieblad* nr. L. 248 van 6 oktober 1993). Doordat het voorstel het huidige artikel 54 vervangt, maakt het immers enerzijds een eind aan de mogelijkheid die daarin wordt geboden om een beroep te doen op een college van bemiddelaars wanneer geen overeenkomst kan worden gesloten. Krachtens artikel 11 van de richtlijn moeten de lidstaten er echter zorg voor dragen dat elk der betrokken partijen een beroep kan doen op bemiddelaars. Anderzijds bepaalt artikel 12.2 van de richtlijn dat een lidstaat «een orgaan» mag handhaven dat «bevoegd is kennis te nemen van gevallen waarin het recht op doorgifte van een programma via de kabel aan het publiek in die Lid-Staat door een omroeporganisatie op onredelijke gronden is geweigerd of op onredelijke voorwaarden is aangeboden», wanneer zulk een orgaan op 1 januari 1995 bestond. Zulk een orgaan mag na die datum dus niet meer worden opgericht. Bij artikel 12.3. van de richtlijn is de mogelijkheid van een verplichte scheidsrechterlijke uitspraak, die de Europese Commissie enige tijd heeft overwogen, verworpen: de richtlijn huldigt het beginsel van de contractvrijheid (1).

5. Het voorstel lijkt tot doel te hebben verandering te brengen in de rechtspraak van de rechtbanken, die voor auteurs ongunstig wordt geacht. In de toelichting staat immers de volgende overweging:

«In de praktijk blijkt dat onenigheid over de omvang van de te storten rechten of over de wijze waarop dit moet geschieden, de betaling van rechtvaardige vergoeding aan de auteurs in de weg staat.

De rechtbanken menen dat in geval van onenigheid de doorzending van programma's niet mag worden stopgezet rekening houdend met de proportionaliteit tussen het feit (niet-betaling van de rechten) en de schade die aan de kijkers berokkend wordt (onderbreking van de programma's).»

De Raad van State kent de aangevoerde rechtspraak niet. Hij maakt de indiener van het voorstel er echter attent op dat een geschil niet aan de justitiële gerechten hoeft te worden onttrokken om een wijziging in de rechtspraak teweeg te brengen. Met een wijziging van de wetgeving die door die gerechten wordt toegepast, kan namelijk hetzelfde resultaat worden bereikt zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de grondwettelijke organisatie der machten of aan het principe van de contractvrijheid dat in de richtlijn wordt gehuldigd.

Het spreekt echter vanzelf dat zulk een wijziging geen uitwerking mag hebben op hangende geschillen en redelijk verantwoord moet zijn in verhouding tot het beoogde doel.

(1) Zie onder meer V.-L. Benabou, «*Droits d'auteur, droits voisins et droit communautaire*», Brussel, Bruylant, 1997, blz. 360; A. Berenboom, «*Le nouveau droit d'auteur et les droits voisins*», Brussel, Larcier, 1997, tweede editie, blz. 96; C. Doutrelepont, «*La libre circulation des émissions de radiodiffusion*», «*Rev. du Marché uniq. eur.*» 1994/2, blz. 10-108.

4. Telle qu'elle est rédigée, la proposition méconnaît également la directive 93/83/CEE du Conseil du 27 septembre 1993 relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble (*Journal officiel* de CE, n° L. 248 du 6 octobre 1993). En effet, d'une part, en remplaçant l'actuel article 54, elle supprime la possibilité qui y est prévue de faire appel à un collège de médiateurs lorsque la conclusion d'un accord est impossible. Or, en vertu de l'article 11 de la directive, les Etats membres doivent veiller à ce que toutes les parties concernées puissent recourir à la médiation. D'autre part, l'article 12.2 de la directive permet à un État de maintenir un «organisme compétent pour connaître des cas où le droit de retransmission au public par câble dans cet État aura été refusé arbitrairement ou proposé à des conditions abusives par un organisme de radiodiffusion», lorsqu'un tel organisme existait à la date du 1^{er} janvier 1995. Un tel organisme ne peut donc plus être créé après cette date. L'article 12.3 de la directive a repoussé l'option d'un arbitrage obligatoire, un temps envisagé par la Commission européenne: c'est le principe de la libre négociation contractuelle qui a été consacré par la directive (1).

5. L'objectif poursuivi par la proposition semble être d'obtenir une modification de la jurisprudence des tribunaux, jugée défavorable aux auteurs. Les développements contiennent, en effet, la considération suivante:

«Il s'avère dans la pratique que des désaccords sur les montants ou les modalités de droits à verser empêchent le versement aux auteurs d'une juste rétribution.

Les tribunaux considèrent qu'en cas de désaccord, il n'est pas adéquat de suspendre la retransmission en raison de la prise en compte de la proportionnalité entre le fait (non versement des droits) et le dommage causé aux téléspectateurs (interruption des programmes).»

Le Conseil d'État n'a pas connaissance de la jurisprudence invoquée. Il attire cependant l'attention de l'auteur de la proposition sur le fait que, pour obtenir une modification de la jurisprudence, il n'est pas nécessaire de soustraire un contentieux aux juridictions judiciaires. Une modification de la législation appliquée par ces juridictions permettrait, en effet, d'obtenir le même résultat sans méconnaître l'organisation constitutionnelle des pouvoirs ni le principe de la libre négociation contractuelle consacré par la directive.

Il va cependant de soi qu'une telle modification ne pourrait pas interférer dans des litiges en cours et qu'elle devrait être raisonnablement justifiée par rapport au but poursuivi.

(1) Voir notamment V.-L. Benabou, *Droits d'auteur, droits voisins et droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 360; A. Berenboom, *Le nouveau droit d'auteur et les droits voisins*, Bruxelles, Larcier, 1997, 2e éd., p. 96; C. Doutrelepont, «*La libre circulation des émissions de radiodiffusion*», *Rev. du Marché uniq. eur.*, 1994/2, pp. 10-108.

De kamer was samengesteld uit:

De heer Y. KREINS, kamervoorzitter;

De heren P. QUERTAINMONT en J. JAUMOTTE, staatsraden;

De heren J. van COMPERNOLLE en B. GLANSDORFF, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw G. MINNAERT, toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer X. DELGRANGE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door mevrouw A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

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

De griffier,

G. MINNAERT.

De voorzitter,

Y. KREINS.

La chambre était composée de:

M. Y. KREINS, président de chambre;

MM. P. QUERTAINMONT et J. JAUMOTTE, conseillers d'État;

MM. J. van COMPERNOLLE et B. GLANSDORFF, assesseurs de la section de législation;

Mme G. MINNAERT, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

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

Le greffier,

G. MINNAERT.

Le président,

Y. KREINS.