

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 15 MARS 1934

Rapport des Commissions réunies des Affaires Étrangères et de l'Instruction Publique chargées d'examiner le Projet de Loi portant approbation de la Convention internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, conclue à Rome le 2 juin 1928.

(Voir les n^{os} 55, 132 (session de 1932-1933) et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séance du 26 juillet 1933.)

BELGISCHE SENAAT

VERGADERING VAN 15 MAART 1934

Verslag uit naam van de Vereenigde Commissiën van Buitenlandsche Zaken en van Openbaar onderwijs, belast met het onderzoek van het Wetsontwerp tot goedkeuring der Internationale Overeenkomst voor de bescherming van letterkundige en kunstwerken, gesloten te Rome, op 2 Juni 1928.

(Zie de n^{rs} 55 en 132 (zitting 1932-1933), en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergadering van 26 Juli 1933.)

Présents : MM. Georges RUTTEN, président ; BRANQUART, CARNOY, le baron DE KERCHOVE d'EXAERDE, le comte DE LA BARRE, D'ERQUELINNES, DE NAUW, FRANÇOIS, le baron HOUTART, MULLIE, VANDEWEERD, VAN OVERBERGH, VAN ROOSBROECK, le baron VAN ZUYLEN, VERMEYLEN, VOLCKAERT et ROLIN, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

1. Le Gouvernement vous demande d'approuver la Convention internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques conclue à Rome, le 2 juin 1928.

Il le fait sous forme d'un projet de loi, c'est la méthode classique dans notre pays; elle n'est pas à l'abri des critiques, elle comporte, en effet, la sanction ultérieure du Chef d'Etat, le Roi, déjà engagé cependant sous réserve de ratification, par la signature de son plénipotentiaire; inutilement lourde et illogique, elle crée un obstacle à une conception claire des relations entre le droit interne et le droit international. Votre Commission souhaite que cette procédure fasse l'objet d'un nouvel examen de la part du Département des Affaires Étrangères.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

1. De Regeering vraagt U de Internationale Overeenkomst tot bescherming van letterkundige en kunstwerken, gesloten te Rome, op 2 Juni 1928, goed te keuren.

Zij doet het bij wijze van een wetsontwerp, zijnde de klassieke methode in ons land; deze is niet vrij van kritiek, zij vergt inderdaad naderhand de bekrachtiging van het Staatshoofd, den Koning, die echter reeds eenigszins verbonden is onder voorbehoud van de bekrachtiging door de handteekening van zijn gevolmachtigde; nutteloos verzwaard en onlogisch, veroorzaakt zij een hinderpaal voor het duidelijk begrip der verhoudingen tussen het binnenlandsch recht en het internationaal recht. Uw Commissie wenscht dat deze procedure het voorwerp worde van een nieuw onderzoek vanwege het Departement van Buitenlandsche Zaken.

2. Par son objet, la Convention soumise à votre approbation relève de la coopération internationale. Elle a droit, à ce titre, à la sympathie des membres de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat, mais, d'autre part, la question de la propriété artistique et littéraire intéresse plus directement la Commission de l'Instruction publique, compétente pour discuter la législation nationale relative à cette matière. D'où la délibération en commun des deux commissions.

3. Il apparaît tout de suite qu'il y aurait intérêt de même à ce que le Gouvernement appelé à jouer un rôle prépondérant dans l'élaboration de ce qu'à bon droit l'on a coutume d'appeler la législation internationale, associât ainsi de façon régulière à sa préparation les juristes des Affaires Etrangères et les fonctionnaires compétents *ratione materiae* d'autres Départements, et que la représentation belge aux Conférences internationales comprenne de même des compétences des deux ordres.

Ainsi, le Gouvernement belge serait en mesure non seulement de défendre en toute matière les meilleures solutions, mais d'exercer une action suivie pour le progrès des méthodes de coopération internationale, dont les imperfections se font aujourd'hui lourdement sentir.

4. De ces imperfections, les conventions relatives à la protection de la propriété artistique et littéraire fournissent un frappant exemple.

La première en date est la convention de Berne de 1886, fruit de deux Conférences diplomatiques successives venant elles-mêmes après de très nombreux Congrès. Le but : l'adoption par les Etats d'Europe et d'Outre-Mer d'une législation uniforme en matière de propriété artistique.

2. Wegens haar onderwerp, behoort de aan uw goedkeuring voorgelegde overeenkomst tot de internationale samenwerking. Zij mag derhalve aanspraak maken op de sympathie der leden van de Commissie van Buitenslandsche Zaken van den Senaat, doch anderdeels valt het vraagstuk van het artistiek en letterkundig eigendom meer rechtstreeks in de belangstelling van de Commissie van Openbaar Onderwijs, die bevoegd is om de desbetreffende nationale wetgeving te bespreken. Vandaar, de gemeenschappelijke beraadslaging van beide Commissiën.

3. Het valt dadelijk op dat het insgelijks doelmatig ware dat de Regeering, die geroepen is een overwegende rol te vervullen bij het opmaken van hetgeen men terecht en doorgaans de internationale wetgeving noemt, aldus op geregelde wijze voor de voorbereiding hiervan de juristen van Buitenslandsche Zaken en de *ratione materiae* bevoegde ambtenaren van andere departementen zou samenbrengen, en dat de Belgische vertegenwoordiging bij de internationale conferenties op gelijke wijze de bevoegdheden van de twee orden zou tellen.

Derwijze zou de Belgische Regeering in staat zijn op elk gebied niet alleen de beste oplossingen voor te staan, doch een ononderbroken werking uit te oefenen voor den vooruitgang der methoden van internationale coöperatie, waarvan de gebreken zich thans scherp doen gevoelen.

4. Van deze gebreken leveren de overeenkomsten betreffende de bescherming van het artistiek en letterkundig eigendom een duidelijk voorbeeld op.

De eerste in datum is de Overeenkomst van Bern van 1886, vrucht van twee achtereenvolgende diplomatieke conferenties, die zelf op talrijke congressen volgden. Het doel : de goedkeuring door de Staten van Europa en van Over-zee van een eenvormige wetgeving inzake kunsteigendom.

Elle est révisée à Paris en 1896, où l'on signe un acte additionnel, mais divers Etats adhérents à la Convention originaire refusent leur adhésion à l'acte additionnel; celui-ci entre pourtant en vigueur, mais seulement entre les Etats qui l'ont accepté, et voici l'Union divisée.

Nouvelle tentative à Berlin en 1908, à première vue plus réussie : les seize Etats membres de l'Union acceptent le texte nouveau; mais ce résultat n'est qu'un trompe-l'œil, car la moitié des Etats, huit sur seize, ont fait usage de la faculté d'excepter de leur adhésion, par des réserves, partie des dispositions nouvelles. En décembre 1930, l'Union comprend trente-sept Etats, mais dix-neuf ont formulé des réserves à l'égard de l'une quelconque ou de plusieurs des dispositions de la Convention de 1908 (1).

5. A cette situation, l'Acte de Rome qui vous est soumis s'efforce d'apporter remède : par le nouvel article 7, la faculté des réserves est abolie ou du moins limitée à la seule disposition de l'Acte originaire qui étend la protection aux traductions. Mais cette disposition ne fera pas obstacle au maintien des réserves antérieurement formulées ou aux Actes postérieurs moyennant déclaration au moment du dépôt des ratifications à la convention nouvelle.

Tout au plus, peut-on espérer que certains Etats, membres de l'Union, se désintéresseront des réserves antérieurement formulées et en omettront le renouvellement. Le remède préconisé n'a donc qu'une efficacité limitée.

6. Supposons même que l'on pût aboutir à la suppression des réserves,

(1) Cf. RAESTAD. — La Convention de Berne. Paris 1931 p. 32.

Zij werd herzien te Parijs in 1896, waar men een addenda ondertekende, doch verschillende Staten die aangesloten waren bij de oorspronkelijke overeenkomst, weigerden hun goedkeuring voor het addenda; dit trad niettemin in werking, doch alleen tussen de Staten die het aanvaard hadden en ziedaar de Unie verdeeld.

Nieuwe poging te Berlijn in 1908, die op het eerste gezicht beter slaagde : de zestien Staten van de Unie nemen den nieuwen tekst aan; deze uitslag is echter slechts een zinsbedrog, want de helft der Staten, acht op zestien, maken gebruik van de vrijheid van exceptie van hun goedkeuring door voorbehoud omtrent nieuwe bepalingen. In December 1930 telt de Unie zeven en dertig Staten, doch negentien hebben voorbehoud gemaakt ten opzichte van eenigerlei of van verschillende der bepalingen van de Overeenkomsten van 1908 (1).

5. De Akte van Rome die U wordt voorgelegd tracht in dien toestand te verhelpen : door het nieuw artikel 7 wordt de vrijheid van het voorbehoud afgeschaft of althans beperkt tot de uitsluitende bepaling van de oorspronkelijke akte die de bescherming tot de vertalingen uitbreidt. Doch deze bepaling zal geen hinder zijn voor het handhaven van het vroeger uitgedrukt voorbehoud of voor de latere akten mits verklaring op het oogenblik der neerlegging van de goedkeuringen bij de nieuwe overeenkomst.

Ten hoogste mag men hopen dat sommige Staten leden van de Unie geen belang meer zullen hechten aan het vroegere uitgedrukte voorbehoud en er de hernieuwing van zullen vermijden. Het voorgestelde middel heeft dus slechts een beperkte doelmatigheid.

6. Veronderstellen wij dat men zou kunnen komen tot afschaffing van dit

(1) Cf. RAESTAD. — La Convention de Berne. Parijs 1931 blz. 32.

une telle réforme suffirait-elle à conduire à cette unification internationale des législations du droit d'auteur qui est dans les vœux de la plupart des spécialistes en la matière?

Très franchement, le rapporteur de la Chambre, M. Wauwermans, qui fut un des négociateurs de la Convention soumise à votre approbation, signale combien on est éloigné de ce résultat. Plus augmente le nombre des membres de l'Union, plus s'alourdit la machine, au point de rendre à peu près impossible toute révision des dispositions adoptées, vu l'unanimité actuellement requise pour une telle opération. Tant que cette règle subsistera, on ne pourra envisager de réformes profondes que par la voie des Unions restreintes, créées en marge de l'Union générale, ce qui ne simplifiera pas la législation internationale et ne hâtera pas son unification.

Les préférences de M. Wauwermans paraissent aller vers un assouplissement de la procédure par adoption des procédures prévues à la Partie XIII du Traité de Versailles pour l'organisation du Travail, laquelle permet le vote des conventions à la majorité des deux tiers et prévoit leur révision périodique. Solution préconisée de longue date par M. Grunebaum Ballin.

Les préférences de votre rapporteur iraient plutôt vers les dispositions à la fois plus souples et plus radicales adoptées par la Conférence de Codification du Droit International de La Haye en 1930 et insérées dans les conventions de nationalité : toute Conférence future de révision s'y est vue anticipativement accorder compétence pour arrêter les conditions et de l'entrée en vigueur des conven-

voorbehoud, zou een dergelijke hervorming volstaan om te leiden tot de internationale eenmaking der wetgevingen op het auteursrecht welke in den wensch ligt van de meeste specialisten van het vak?

De verslaggever van de Kamer, de heer Wauwermans, die een der onderhandelaars was van de aan uw goedkeuring voorgelegde overeenkomst, wijst er onverholen op hoezeer men nog van dezen uitslag verwijderd is. Hoe meer het aantal leden van de Unie stijgt, hoe meer het werktuig zich verzwaart, zoodanig dat elke herziening der aangenomen bepalingen haast onmogelijk wordt, gelet op de thans vereischte eenparigheid voor dergelijke verrichting. Zoolang deze regel zal bestaan blijven zal men geen diepe hervormingen in overweging kunnen nemen, dan langs den weg der beperkte unies, gesticht buiten de Algemeene Unie om, hetgeen de internationale wetgeving niet zal vereenvoudigen en haar eenmaking niet zal bespoedigen.

De voorkeur van den heer Wauwermans schijnt te gaan naar het meer soepel maken van de procedure door de aanneming der proceduren voorzien in deel XIII van het Verdrag van Versailles voor de organisatie van den arbeid, dat toelaat overeenkomsten goed te keuren met een meerderheid van de twee derden en dat hun periodieke herziening voorziet. Deze oplossing werd sedert lang voorgesteld door den heer Grunebaum Ballin.

De voorkeur van uw verslaggever zou veeleer gaan naar de tevens meer lenige en meer doortastende bepalingen aangenomen door de Conferentie voor de codificeering van het Internationaal Recht van den Haag in 1930 en ingelascht in de overeenkomsten van nationaliteit : iedere toekomstige Conferentie voor herziening zag zich daar op voorhand bevoegdheid verleen en om de voorwaarden

tions nouvelles et de l'abrogation des conventions originaires.

Quoi qu'il en soit, il serait assurément souhaitable que les représentants du Gouvernement belge fassent un effort persévérant pour l'amélioration des procédures conventionnelles.

7. Si l'on fait abstraction de la disposition de droit formel déjà analysée relative aux réserves, et de certaines modifications de détail apportées au texte originaire, les amendements apportés par l'Acte de Rome à la Convention de Berne se réduisent aux dispositions suivantes, dont nous empruntons le résumé au rapport général de la Conférence déjà reproduit dans le rapport de la Chambre :

« 1^o Mention expresse, parmi les œuvres protégées, d'une catégorie d'œuvres (discours, sermons, allocutions, et autres œuvres de la même nature) qu'une opinion très répandue considérait comme déjà comprise dans l'expression générale de « productions du domaine littéraire, scientifique et artistique » de l'article 1^{er}. (Voir articles 2 et 2bis nouveau);

» 2^o Protection du droit moral. (Voir article 6bis nouveau);

» 3^o Légère extension du règlement international de la durée de protection de façon à fixer, pour les œuvres produites en collaboration, la date initiale de la protection *post mortem auctoris* au moment du décès du dernier survivant. (Article 7bis);

» 4^o Quelques améliorations dans le régime des œuvres publiées par la presse, en limitant l'obligation de la déclaration de réserve aux articles d'actualité de discussion économique, politique ou religieuse. (Voir article 19);

te bepalen en van het van kracht worden der nieuwe overeenkomsten en van de intrekking der oorspronkelijke overeenkomsten.

Wat er ook van zij, het ware stellig wenschelijk dat de vertegenwoordigers van de Belgische Regeering een aanhoudende poging zouden doen voor de verbetering der procedures van de overeenkomsten.

7. Afgezien van de bepaling van formeel recht, die reeds werd ontleed en slaat op het voorbehoud, en van sommige kleine wijzigingen toegebracht van den oorspronkelijken tekst, komen de amendementen, toegebracht aan de overeenkomst van Bern door de Akte van Rome, neer op de volgende bepalingen, waarvan wij de samenvatting ontleenen aan het algemeen verslag der Conferentie, reeds aangehaald in het verslag van de Kamer :

« 1^o De uitdrukkelijke vermelding, onder de beschermde werken, van een reeks werken (redevoeringen, sermoenen, toespraken en andere werken van denzelfden aard), waarvan zeer veel menschen dachten dat zij reeds begrepen waren in de algemeene uitdrukking : « producties van letterkundigen, wetenschappelijken en artistieken aard » van het eerste artikel. (Zie artikel 2 en 2bis nieuw);

» 2^o De bescherming van het moreel recht. (Zie art. 6bis nieuw);

» 3^o Een lichte uitbreiding van het internationaal reglement van den duur der bescherming, derwijze dat voor de werken die de vrucht zijn van een samenwerking, de begindatum van de bescherming *post mortem auctoris* bepaald is op het oogenblik van het overlijden van den laatstoverlevende. (Art. 7bis);

» 4^o Enkele verbeteringen aan het stelsel der werken gepubliceerd door de pers, mits beperking van de verplichting der verklaring van voorbehoud tot de artikelen waarin actueele onderwerpen van economie, staatkunde of godsdienst behandeld worden. (Zie artikel 19);

» 5° Réglementation plus précise et plus large des œuvres cinématographiques, en comprenant dans la protection, outre les « adaptations », toute œuvre nouvelle originale, bien que n'ayant pas un caractère personnel et ne résultant pas des dispositifs de la mise en scène (œuvres tirées des scènes de la nature ou de la vie sociale). (Voir article 14 nouveau);

» 6° Reconnaissance du droit exclusif de diffusion radiophonique avec renvoi aux législations nationales pour le règlement de l'exercice de ce droit. (Article 11bis nouveau). »

8. De ces innovations, la plus importante est, sans aucun doute, celle qui, à l'article 6bis, consacre la protection du droit moral de l'auteur sur son œuvre en la protégeant non plus seulement contre les appropriations illicites, mais contre les mutilations, déformations, altérations qui pourraient nuire à la réputation de l'auteur.

Ce principe élevé consacré déjà depuis près de cinquante ans par le législateur belge (article 8 de la loi du 22 mars 1886) a pénétré enfin dans la législation internationale grâce aux efforts tenaces d'un des représentants belges à la Conférence de Rome, M. Jules Destrée, choisi, du reste, comme rapporteur de la sous-commission « du droit moral ».

9. Pas plus que l'article 6bis les autres dispositions citées plus haut n'entraîneront de modifications de la législation en vigueur en Belgique. Celle-ci demeure en bonne place parmi les législations les plus progressistes.

La ratification de la Convention n'aura donc d'autre effet que de mieux assurer à nos artistes, dans d'autres pays, la protection accordée chez nous

» 5° Een nauwkeuriger en ruimer reglementeering der cinematografische werken, mits, behalve de « bewerkingen », elk nieuw oorspronkelijk werk te beschermen, alhoewel het geen persoonlijk karakter heeft en niet voortvloeit uit de tooneelschikking (werken getrokken uit tooneelen van de natuur of van het maatschappelijk leven). (Zie art. 14 nieuw);

» 6° De erkenning van het uitsluitend recht van radio-uitzending met verwijzing naar de nationale wetten voor de regeling van de uitoefening van dit recht. (Zie art. 11bis nieuw). »

8. Van deze nieuwigheden is ongetwijfeld de belangrijkste deze waarbij in artikel 6bis de bescherming van het moreel recht van den auteur op zijn werk wordt bekrachtigd met dit werk te beschermen niet meer alleen tegen de ongeoorloofde toeëigeningen maar ook tegen de misvormingen, verminkingen of wijzigingen die nadeel zouden kunnen toebrengen aan den goeden naam van den schrijver.

Dit verheven beginsel sedert ongeveer vijftig jaar bekrachtigd door den Belgischen wetgever (artikel 8 der wet van 22 Maart 1886) is ten slotte doorgedrongen tot de internationale wetgeving dank zij de aanhoudende pogingen van een der Belgische vertegenwoordigers op de Conferentie te Rome, den heer Jules Destrée, die trouwens tot verslaggever der subcommissie van « moreel recht » werd verkozen.

9. Evenmin als artikel 6bis zullen de overige hooger aangehaalde bepalingen aanleiding geven tot wijzigingen van de in België van kracht zijnde wetgeving. Deze blijft goed geklasseerd onder de meest vooruitstrevende wetgevingen.

De bekrachtiging van de Overeenkomst zal dus geen andere uitwerking hebben dan onze kunstenaars in andere landen beter de bescherming te ver-

déjà aux œuvres des artistes étrangers.

10. Un membre des Commissions réunies a toutefois voulu mettre à profit la discussion de la Convention de Rome pour signaler certaines lacunes de notre loi déjà ancienne du 22 mars 1886 et des conventions internationales relatives à la matière.

Il a signalé notamment les abus constants en matière de citations faites dans un but d'enseignement; l'article 13 de la loi de 1886 qui consacre cette tolérance réclame impérieusement des amendements restrictifs.

Le même membre a également attiré l'attention des Commissions réunies sur les inconvénients résultant pour les écrivains belges de langue flamande éditant en Hollande de certaines dispositions de la législation.

Le vœu a été émis que cette situation particulière soit étudiée par le Département compétent et que des arrangements appropriés soient pris avec le Gouvernement des Pays-Bas.

11. En conclusion, l'approbation de la Convention par le Sénat ne peut faire de doute.

Il s'y mêlera toutefois un regret, c'est que le Gouvernement belge n'ait pas cru, jusqu'à présent, devoir inclure dans son adhésion la Colonie du Congo et le territoire sous mandat du Ruanda-Urundi.

Loin d'y trouver un avantage, la Commission constate que cette omission ne peut être que préjudiciable aux productions artistiques des populations indigènes administrées par la Belgique.

Déjà en 1910 cependant, la loi belge d'approbation de la Convention de révision du 13 novembre 1908 pré-

zekeran die bij ons reeds wordt verleend aan de werken van de vreemde kunstenaars.

10. Een lid van de Vereenigde Commissiën heeft echter de gelegenheid van de bespreking der overeenkomst van Rome willen te baat nemen om te wijzen op sommige leemten in onze reeds oude wet van 22 Maart 1886 en in de desbètreffende internationale overeenkomsten.

Hij heeft onder meer gewezen op de gestadige misbruiken op gebied van citaten voor het onderwijs; artikel 13 der wet van 1886, waarbij dit wordt toegelaten, vergt dringend beperkende amendementen.

Hetzelfde lid heeft ook de aandacht der vereenigde Commissiën gevestigd op de nadeelen, welke voor de Belgische in het Nederlandsch schrijvende auteurs, die hun werken in Nederland uitgeven, voortvloeien uit sommige bepalingen van de wetgeving.

De wensch werd uitgedrukt dat deze bijzondere toestand door het bevoegde Departement worde onderzocht en dat er met de Regeering van Nederland gepaste schikkingen zouden worden getroffen.

11. Als besluit, laat de goekeuring der Overeenkomst door den Senaat geen twijfel bestaan.

Deze goedkeuring zal echter gepaard gaan met een spijt, namelijk dat de Belgische Regeering tot nog toe niet heeft geoordeeld de Kolonie van Congo en het onder mandaat staande gebied van Ruanda-Urundi in zijn toetreding te moeten insluiten.

Verre van daarin een voordeel te zien, stelt de Commissie vast dat deze nalatigheid alleen nadeelig kan zijn voor de artistieke werken van de inlandsche bevolking beheerd door België.

Nochtans, reeds in 1910, voorzag de Belgische wet tot goedkeuring der overeenkomst van herziening van

voyait, en son article 2, que le Gouvernement était autorisé à accéder à la dite convention pour le Congo belge.

Bien que cette extension de la convention à notre territoire colonial soit prévue dans la convention nouvelle sous la forme d'une simple notification au Gouvernement suisse, et non plus sous celle d'une adhésion nouvelle, votre Commission pense qu'il est plus correct d'autoriser expressément le Gouvernement à prendre cet engagement complémentaire.

Elle a unanimement émis le vœu qu'il soit fait usage de ces autorisations.

Amendement.

12. L'amendement proposé est rédigé comme suit :

« ART. 2. — Le Gouvernement est autorisé à en étendre l'application à la Colonie du Congo et au territoire du Ruanda-Urundi. »

Le Rapporteur,
H. ROLIN.

Le Président,
G. RUTTEN.

13 November 1908, in haar artikel 2, dat de Regeering gemachtigd was uit naam van Belgisch Congo tot bedoelde overeenkomst toe te treden.

Ofschoon deze uitbreiding van de overeenkomst tot ons koloniaal gebied in de nieuwe overeenkomst wordt voorzien in den vorm van een eenvoudige beteekening aan de Zwitsersche Regeering en niet meer onder den vorm van een nieuwe toetreding, oordeelt uw Commissie dat het beter is de Regeering uitdrukkelijk te machtigen deze aanvullende verbintenis aan te gaan.

Eenparig heeft zij den wensch uitgedrukt dat er van deze toelating gebruik zou worden gemaakt.

Amendement.

12. Het voorgesteld amendement luidt als volgt :

« ART. 2. — De Regeering is gemachtigd de toepassing ervan uit te breiden tot de Kolonie van Congo en tot het gebied van Ruanda-Urundi ».

De Verslaggever,
H. ROLIN.

De Voorzitter,
G. RUTTEN.