ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Education nationale et de la Culture et le Ministre de la Culture, Adjoint à l'Education nationale, le 19 mai 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les règles générales suivant lesquelles les Instituts de la radiodiffusion-télévision belge peuvent confier des émissions de radiodiffusion et de télévision à des associations ou fondations reconnues à cette fin", a donné le 1er juin 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e mei 1964 door de Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur en de Minister van Cultuur, Adjunct voor Nationale Opvoeding, verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de algemene regels volgens dewelke de Instituten van de Belgische radio en televisie uitzendingen voor radio-omroep en televisie mogen toevertrouwen aan daartoe erkende verenigingen of stichtingen", heeft de 1e juni 1964 het volgend advies gegeven :

L'intitulé suivant est proposé par le Conseil d'Etat :

"Arrêté royal relatif aux émissions de radiodiffusion et de télévision confiées à des associations ou à des fondations".

Le Conseil d'Etat suggère de rédiger comme suit l'alinéa 2 du préambule :

"Vu les avis des conseils d'administration des Instituts d'émission ... (la suite comme au projet) ...;".

DISPOSITIF.

Article 1er.

Le projet prévoit deux versions pour l'article 1er: l'une impose que les associations et fondations soient dotées de la personnalité juridique; l'autre ne prévoit rien à cet égard.

En utilisant les mots "associations" et "fondations", la loi du 18 mai 1960 a-t-elle visé uniquement les associations et les fondations dotées de la personnalité juridique ?

Une réponse affirmative irait à l'encontre non seulement du texte même de la disposition légale, mais encore des commentaires qui ont été réservés dans les travaux préparatoires à l'article 28, § 5, de cette loi.

.../...

Il résulte, en effet, de ceux-ci que la loi de 1960 n'a pas entendu modifier, sur ce point, le système adopté par la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radiodiffusion.

L'article 2, alinéa 2, de cette loi de 1930 disposait :

"A cette fin, l'Institut fera, notamment , appel à des organismes, à des groupements ou à des personnalités susceptibles, par leurs communications, d'intéresser le public".

Cette disposition n'imposait certes pas que les organisations auxquelles il était fait appel fussent dotées de la personnalité juridique. Elle n'a, d'ailleurs, jamais été interprétée en ce sens.

Le rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles du Sénat signale que "Le Gouvernement n'a pas l'intention de mettre fin à l'activité des organismes, groupements, etc.. reconnus" (Doc. Sénat, 1959-1960, nº 119, pp. 23-24).

Le rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles de la Chambre relève que : "Répondant à une dernière question, le Ministre précise que les associations ou fondations prévues au § 5 sont celles prévues dans la loi de 1930, à savoir des associations sociales, politiques, religieuses, laïques, etc ... créées spécialement en vue d'assurer les émissions radiophoniques" (Doc. Ch. , 1959-1960, 439, n° 4, p.27).

.../...

La loi du 18 mai 1960 n'impose donc pas que les associations et fondations visées à l'article 28, § 5, soient dotées de la personnalité juridique.

En conséquence, l'article 1er du projet, premier texte, doit être rejeté et l'article 1er, second texte, doit être omis car il ne fait que reproduire, en le simplifiant, l'article 28, § 5, de la loi.

L'article 2 deviendrait l'article 1er, et pourrait être rédigé de la manière suivante :

"Article 1er.

§ 1er. Les conseils d'administration et le conseil général des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge, chacun en ce qui le concerne, statuent, par décision motivée, sur les demandes de reconnaissance formées par des associations et des fondations en vue de se voir confier des émissions de radiodiffusion ou de télévision.

Les conseils fondent leurs décisions notamment sur l'importance et sur les titres des associations et fondations intéressées.

§ 2. Les décisions peuvent être revisées après un délai de douze mois, soit à la requête de l'association ou de la fondation en cause, soit à la demande d'un des membres du conseil de l'Institut intéressé".

.../...

Article 4.

Au § 1er, l'expression "objet social" ne convient pas quand il s'agit de désigner l'objet pour lequel une fondation a été créée.

Au § 2, la fin de la phrase "mais bien des documentaires ... " est superflue, l'objet de ce paragraphe étant exclusivement d'interdire que les émissions confiées aux associations et fondations comportent une relation des nouvelles au jour le jour.

Le nouvel article 3 (4 du projet) pourrait être rédigé comme suit :

"Article 3.-

Les émissions confiées aux associations et fondations reconnues peuvent comprendre toutes communications quelconques qui concernent l'objet pour lequel elles ont été créées et sont susceptibles d'intéresser le public.

Elles peuvent avoir notamment pour objet des documentaires, interviews ou reportages sur des faits d'actualité, à l'exception toutefois des informations comportant la relation sonore ou visuelle des nouvelles au jour le jour".

Article 5.

Cet article trouverait mieux sa place sous un nouvel article 6, qui viendrait après l'article 7 du projet (nouvel article 5).

.../...

Article 6 (qui deviendrait l'article 4).

Le § 1er reprend les dispositions de l'article 28, §§ 2 et 3, de la loi du 18 mai 1960, que le § 5, alinéa 2, du même article rend applicable aux émissions confiées à des associations et à des fondations.

Cette manière de procéder présente des dangers qu'il convient d'éviter. L'insertion de dispositions d'une loi dans un arrêté pourrait faire croire qu'elles ont acquis le caractère d'acte du pouvoir exécutif, alors qu'elles conservent leur caractère d'acte du pouvoir législatif.

Il y a lieu , dès lors, d'omettre le § 1er.

Une référence à ces dispositions sera insérée dans le texte proposé pour l'article 5 (article 7 du projet).

Le § 2 a pour objet d'interdire les attaques personnelles et d'imposer le respect des opinions et des sentiments d'autrui. Il pourrait être rédigé comme suit et deviendrait le § 1er . De même, le § 3 gagnerait en précision s'il était rédigé comme ci-après :

"§ 1er.**Doivent être** écartées des émissions confiées aux associations et fondations, toutes attaques contre les personnes et toutes communications suceptibles de blesser les opinions et les sentiments d'autrui.

§ 2. ... des convictions ou des représentants de toutes doctrines religieuses ou laïques".

.../...

Article 7 (qui deviendrait l'article 5)

Il serait plus logique de diviser cet article en trois paragraphes, le § ler concernant la surveillance des émissions, le § 2 concernant la sanction des infractions et le § 3 chargeant les Instituts d'élaborer les règles de procédure.

La rédaction suivante est proposée pour l'article 7 (article 5 nouveau) :

"Article 5.-

§ ler. Les Instituts de la radiodiffusion-télévision belge veillent, chacun en ce qui le concerne, à ce que les dispositions de l'article 28, §§ 2 et 3, de la loi du 18 mai 1960 et celles de l'article 4 du présent arrêté soient observées par les associations et fondations.

§ 2. En cas d'infraction à ces dispositions, les Instituts peuvent, par décision motivée, soit suspendre provisoirement les émissions confiées à l'association ou à la fondation intéressée, soit lui retirer la reconnaissance dont elle bénéficie.

§ 3. Les Instituts déterminent la procédure suivant laquelle ces infractions sont sanctionnées".

L'article 5 du projet deviendrait l'article 6.

L'article 8 du projet deviendrait l'article 7.

De Raad van State stelt het volgende opschrift voor :

"Koninklijk besluit betreffende radio- en televisieuitzendingen, te verzorgen door verenigingen of stichtingen".

In het eerste lid van de aanhef leze men : "... inzonderheid op artikel 28, § 5".

Het tweede lid van de aanhef kan als volgt worden gelezen :

"Gelet op de adviezen van de raden van beheer van de uitzendingsinstituten ... (verder zoals in het ontwerp) ...;".

ARTIKELEN.

Artikel 1.

Het ontwerp geeft twee versies voor artikel 1 : volgens de ene moeten de verenigingen of stichtingen rechtspersoonlijkheid bezitten, de andere zegt daar niets over.

Doelde de wet van 18 mei 1960 alleen op verenigingen en stichtingen met rechtspersoonlijkheid toen zij sprak van "verenigingen en stichtingen" ?

Een bevestigend antwoord zou in strijd zijn, niet alleen met de tekst zelf van de wetsbepaling, maar ook met de commentaar die tijdens de parlementaire voorbereiding over artikel 28, § 5, van die wet is gegeven.

.../...

Uit die commentaar blijkt, dat het niet de bedoeling van de wet van 1960 is geweest, op dat punt iets te veranderen aan de regeling, die door de wet van 18 juni 1930 op de stichting van het Belgisch Nationaal Instituut voor radio-omroep was aangenomen.

Artikel 2, tweede lid, van de wet van 1930 bepaalde :

"Te dien einde zal het Instituut namelijk beroep doen op inrichtingen, groeperingen of personen die door hun mededelingen bij het publiek belangstelling kunnen wekken".

Die bepaling eiste stellig niet, dat de groeperingen waarop een beroep wordt gedaan rechtspersoonlijkheid bezaten . Zij is overigens nooit in die zin uitgelegd.

Het verslag van de Senaatscommissie voor culturele zaken zegt : "Het ligt niet in de bedoeling van de Regering een einde te maken aan de activiteit van de erkende organisaties, groeperingen enz..." (gedr. st., Senaat, 1959-1960, nr 119, blz. 23-24).

Het verslag namens de Kamercommissie voor culturele zaken stelt : "Een laatste vraag beantwoordend, verklaart de Minister dat de in § 5 bedoelde verenigingen of stichtingen die zijn van de wet van 1930, namelijk sociale, politieke en godsdienstige verenigingen, lekenverenigingen enz... welke speciaal met het oog op radiouitzendingen zijn opgericht" (gedr. st. Kamer 1959-1960, 439, nr 4, blz. 27).

.../...

De wet van 18 mei 1960 eist dus niet, dat verenigingen en stichtingen als bedoeld in artikel 28, § 5, rechtspersoonlijkheid bezitten.

Derhalve moet de eerste tekst van artikel 1 uit het ontwerp geweerd en moet de tweede, die gewoon een vereenvoudigde herhaling van artikel 28, § 5, van de wet is, geschrapt worden.

Artikel 2, dat dan 1 wordt, kan als volgt worden gelezen :

"Artikel 1.-

§ 1. De raden van beheer en de algemene raad van de Instituten van de Belgische Radio en Televisie, ieder wat hem betreft, beschikken bij met redenen omklede beslissingen op de aanvragen om erkenning, ingediend door verenigingen en stichtingen die radio- en televisieuitzendingen wensen te verzorgen.

De raden gronden hun beslissingen onder meer op de belangrijkheid en op de aanspraken van de betrokken verenigingen en stichtingen.

§ 2. De beslissingen kunnen worden herzien na een termijn van twaalf maanden, hetzij op verzoek van de betrokken vereniging of stichting, hetzij op verzoek van een lid van de raad van het betrokken Instituut".

.../...

Artikel 3 (dat 2 wordt).

Dit artikel kan beter als volgt worden gelezen :

"Artikel 2.-

De raden van de Instituten van de Belgische Radio en Televisie, ieder wat hem betreft, stellen de volgorde, de omvang en de nadere regelen vast voor de uitzendingen die zij ...".

Artikel 4.

In § 1 is de term "maatschappelijk doel" niet dienstig om het doel waarvoor een stichting is opgericht aan te geven.

In § 2 is het slot van de zin : "doch wel op documentaires ..." overbodig, daar die paragraaf er uitsluitend toe strekt te verbieden, dat in de door de verenigingen en stichtingen te verzorgen uitzendingen "dagelijkse berichten" worden verstrekt.

Het nieuwe artikel 3 (4 in het ontwerp) kan als volgt worden gelezen :

"Artikel 3.-

De door erkende verenigingen en stichtingen te verzorgen uitzendingen mogen alle mededelingen omvatten, die betrekking hebben op het doel waarvoor zij werden opgericht en die de belangstelling van het publiek kunnen wekken.

.../...

Zij mogen onder meer gewijd zijn aan documentaires, vraaggesprekken of reportages over actuele gebeurtenissen, maar niet aan berichtgeving, door middel van klank of beeld, over het dagelijks nieuws".

Artikel 5.

Dit artikel zou beter op zijn plaats zijn in een nieuw artikel 6, dat na artikel 7 van het ontwerp (nieuw artikel 5) zou komen.

Artikel 6 (wordt 4).

§ 1 herhaalt de bepalingen van artikel 28, §§ 2 en 3, van de wet van 18 mei 1960, die door § 5, tweede lid, van hetzelfde artikel toepasselijk worden gemaakt op de door verenigingen en stichtingen te verzorgen uitzendingen.

Aan die werkwijze zijn gevaren verbonden, die beter wordt vermeden. Het opnemen van wetsbepalingen in een besluit kan de indruk wekken, dat zij handelingen van de uitvoerende macht zijn geworden, terwijl zij handelingen van de wetgevende macht blijven.

Men late derhalve § 1 achterwege.

Een verwijzing naar die bepaling wordt ingevoegd in de voor artikel 5 (7 van het ontwerp) voorgestelde tekst.

.../...

Paragraaf 2 strekt ertoe, persoonlijke aantijgingen te verbieden en de eerbied voor andermans opvattingen en gevoelens op te leggen. Het kan § 1 worden, met de hiernavolgende tekst. Ook § 2 (vroeger § 3) zou aan duidelijkheid winnen in de volgende lezing :

"§ 1. Alle aantijgingen tegen personen en alle mededelingen die andermans opvattingen en gevoelens kunnen krenken,moeten uit de door verenigingen en stichtingen te verzorgen uitzendingen worden geweerd.

§ 2. Alle teksten ... overtuigingen of vertegenwoordigers van enige godsdienstige of lekendoctrine, moeten worden geweerd".

Artikel 7 (wordt 5).

Het ware logischer dit artikel in drie paragrafen te verdelen : § 1 over het toezicht op de uitzendingen, § 2 over de bestraffing van overtredingen, terwijl § 3 de Instituten met het opmaken van procedureregelen zou belasten.

Voor artikel 7 (nieuw artikel 5) wordt de volgende lezing aanbevolen :

"Artikel 5.-

§ 1. De Instituten van de Belgische Radio en Televisie, ieder wat hem betreft, zien toe dat de verenigingen en stichtingen het bepaalde in artikel 28, §§ 2 en 3, van de wet van 18 mei 1960 en in artikel 4 van dit besluit naleven.

.../...

§ 2. In geval van overtreding van die bepalingen kunnen de Instituten, bij een met redenen omklede beslissing, de door de betrokken vereniging of stichting te verzorgen uitzendingen hetzij voorlopig schorsen, hetzij haar erkenning intrekken.

§ 3. De Instituten bepalen de procedure voor het bestraffen van overtredingen".

Artikel 5 van het ontwerp wordt 6.

Artikel 8 van het ontwerp wordt 7.

Men stelle dit artikel volgens het gebruikelijke formulier : "...zijn, ieder wat hem betreft, belast met ...".

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS,
de Heren :

G. HOLOYE,
J. MASQUELIN,

Ch. VAN REEPINGHEN,

J. DE MEYER,

G. DE LEUZE,

premier président,
eerste voorzitter,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

assesseurs de la section de législation,
bijzitters van de afdeling wetgeving,

greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, substitut.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.