ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 25 novembre 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "instituant des documents de presse à l'usage des membres de la presse périodique", a donné le 5 janvier 1965 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 25e november 1964 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van persdocumenten ten gerieve van de leden der periodieke pers", heeft de 5e januari 1965 het volgend advies gegeven :

I. OBSERVATIONS GENERALES.

La loi du 30 décembre 1963 ne reconnaît pas le titre de journaliste professionnel aux membres de la presse périodique d'information spécialisée (article 1er, alinéas 1er, 3°, et 2, a).

Le projet d'arrêté royal institue néanmoins ou reconnaît officiellement certains documents ou insignes permettant l'identification des représentants de cette catégorie d'organes de presse.

Les membres de la presse périodique d'information générale ont droit au titre de journaliste professionnel; afin de mieux délimiter la portée du projet, il conviendrait, dès lors, de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal instituant des documents et insignes d'identification à l'usage des membres de la presse périodique d'information spécialisée".

\+

\+ \+

Le projet s'inscrit dans l'exercice des pouvoirs de police du Roi. Il y aurait donc lieu d'insérer au préambule un premier alinéa libellé comme suit :

"Vu l'article 29 de la Constitution; ".

.../...

Les invitations et recommandations à l'adresse des autorités inscrites à plusieurs reprises dans le texte du projet ne devraient pas être insérées dans celui-ci.

Ces invitations et recommandations n'ont aucun caractère normatif et elles n'engendrent ni droits ni obligations; elles ne trouvent donc pas leur place dans un texte réglementaire.

Elles devraient plutôt, le cas échéant, faire l'objet d'une circulaire ministérielle.

Il y aurait donc lieu d'omettre l'article 1er, alinéa 2, et l'article 9, ainsi que de modifier l'article 4 de la manière indiquée ci-après.

En revanche, il conviendrait de définir, dans une disposition générale, la portée juridique exacte des moyens d'identification délivrés aux membres de la presse périodique d'information spécialisée.

Cette disposition générale pourrait faire l'objet d'un article 1er, libellé comme suit :

"Article 1er.-

Les documents et insignes d'identification délivrés aux membres de la presse périodique d'information spécialisée ont pour seul objet de faciliter l'identification des journalistes dans l'exercice de leur profession et de permettre aux autorités publiques de prêter aux représentants de la presse tout le concours compatible avec les circonstances".

.../...

Dans le même ordre d'idées, et dans la mesure où il est jugé utile de motiver l'arrêté, il serait préférable de rédiger comme suit le second alinéa du préambule :

"Considérant qu'il y a lieu de déterminer la forme des documents et insignes permettant d'identifier les membres de la presse périodique d'information spécialisée agissant dans l'exercice de leur profession; ".

L'arrêté devrait être subdivisé en chapitres et non en paragraphes.

L'article 1er proposé ci-dessus ferait l'objet d'un "Chapitre Ier. - Disposition générale".

Le numérotage des chapitres et des articles devrait être remanié en fonction de l'insertion de ces dispositions nouvelles.

L'intitulé du chapitre II (paragraphe Ier du projet) devrait être rédigé comme suit :

"Chapitre II. - Les documents et insignes d'identification délivrés aux membres de la presse périodique d'information spécialisée".

.../...

II. EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET.

Article 1er.

Il vaudrait mieux rédiger comme suit l'article 1er, lequel deviendrait l'article 2 :

"Article 2.-

Il est institué un document dénommé "coupe-file de presse périodique" qui est délivré aux membres de la presse périodique d'information spécialisée dans la mesure où ils satisfont aux conditions et appartiennent à une des catégories énumérées à l'article 3".

Article 3.

Il y a lieu d'omettre les mots "et de la Fonction publique" en prévision d'une répartition différente des attributions ministérielles. Cette observation vaut également pour les articles 5, 10, 13 et 16.

Il serait en outre préférable de rédiger l'article 3, alinéa 1er, devenu l'article 4, alinéa 1er, comme suit, compte tenu de la situation spéciale de certains journalistes étrangers :

"Le coupe-file de presse périodique porte, outre le sceau du Ministère de l'Intérieur, la photographie, les nom, prénoms, domicile ou résidence, numéro de la carte ou du document d'identité, lieu et date de naissance du titulaire, ainsi que le nom de l'organe de presse à la rédaction duquel il participe".

.../...

Le Gouvernement appréciera en outre s'il ne convient pas de mentionner sur le coupe-file de presse périodique la nationalité de son titulaire.

L'alinéa 2 devrait commencer par les mots "Ce coupe-file"; le mot "entreprise" devrait en outre y être substitué au mot "organe".

Article 4.

Compte tenu des observations ci-dessus, cet article, lequel deviendrait l'article 5, devrait être rédigé comme suit :

"Article 5.-

Il est délivré, en même temps que le coupe-file de presse périodique, un carton-insigne de forme carrée. Le journaliste qui en fait usage doit être porteur de son coupe-file et produire celui-ci à toute réquisition des autorités".

Article 5.

A cet article, devenu l'article 6, le mot "outre" peut être omis.

Article 7.

L'insigne pour automobile est un moyen d'identification qui n'est pas délivré par les pouvoirs publics, mais bien par une association professionnelle, sous la seule responsabilité de celle-ci.

.../...

Le but de l'arrêté n'est pas d'organiser la délivrance de cet insigne : l'arrêté tend simplement à conférer à cet insigne une reconnaissance officielle comme moyen d'identification.

Il serait, dès lors, préférable de rédiger comme suit l'article 7, qui deviendrait l'article 8 :

"Article 8.-

L'insigne pour automobile délivré par l'Association générale de la presse belge aux seuls détenteurs d'un coupe-file de presse périodique est reconnu comme moyen d'identification des membres de la presse périodique d'information spécialisée.

Cet insigne est constitué par une plaque métallique de 16 centimètres de haut sur 12 centimètres de large, portant une bande transversale aux couleurs nationales et les inscriptions en couleur noire "Presse périodique - Periodieke pers", le tout sur fond argenté. La plaque porte, en outre, un numéro d'ordre ainsi qu'une plaquette métallique adhésive portant la signature du président de l'Association générale de la presse belge et indiquant les années de validité".

\+

\+ \+

Le § 2 deviendrait le chapitre III, intitulé comme suit :

"Chapitre III. - Modalités de délivrance, de renouvellement et de retrait des documents et insignes d'identification".

.../...

Articles 10 à 14.

Il ne convient pas que des documents officiels, le coupe-file de presse périodique et le carton-insigne ne puissent être délivrés qu'à l'intervention d'organisations privées : l'Association générale de la presse belge et d'autres associations professionnelles.

Les articles 10 à 14 du projet devraient être remaniés, afin d'organiser la délivrance du coupe-file de presse périodique et du carton-insigne, ainsi que l'instruction des demandes y relatives, de telle manière que l'autorité administrative conserve le plein exercice de ses prérogatives.

Cette organisation ne devrait d'ailleurs pas, pour autant, exclure l'éventualité selon laquelle les dossiers seraient, en règle générale, constitués et les demandes introduites par l'Association générale de la presse belge et les autres associations professionnelles; mais les intéressés devraient conserver la faculté d'adresser directement leur demande au Ministre.

Ces observations valent également pour les articles 24 et 27.

Article 16.

Il serait préférable de rédiger cet article comme suit :

.../...

"Article 16.-

Le Ministre de l'Intérieur retire ou annule le coupe-file de presse périodique et le carton-insigne dès le moment où le titulaire de ces documents cesse de remplir les conditions prévues à l'article 3 (1).

Il en avise le président de l'Association générale de la presse belge".

\+

\+ +

Le § 3 du projet, qui deviendrait le chapitre I est relatif à la "commission consultative". Ce chapitre devrait comporter d'abord un article instituant la commission et définissant sa mission. En tant qu'organe de l'administration publique, cette commission ne pourrait être chargée de donner un avis qu'au Ministre ou à une autorité administrative et non pas à des associations privées ainsi que le prévoit l'article 11.

Article 18.

In fine de l'article, il y a lieu d'omettre le mot "autre".

.../...

(1) Article 2 du projet, devenu l'article 3.

Article 22.

La commission étant consultative, n'a pas pour mission d'agréer ou de rejeter une demande. Ce texte devrait être modifié en tenant compte de cette particularité. De plus, il n'est pas précisé si la commission doit être exclusivement composée de membres effectifs ou si ceux-ci peuvent être remplacés par leur suppléant en cas d'empêchement.

Article 23.

Cet article appelle les mêmes observations que celles qui ont été formulées dans l'avis n° 8884/1 du 10 juin 1964, à propos de l'article 8 du projet d'arrêté royal organisant les commissions d'agréation prévues par la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel.

Le règlement d'ordre intérieur ne peut déroger aux dispositions de l'arrêté projeté pas plus qu'à l'article 22 de celui-ci; il y a lieu d'omettre les mots "sans préjudice des dispositions de l'article précédent".

L'article 23 charge la commission consultative de déterminer son règlement d'ordre intérieur. Cette disposition implique la réunion des deux sections de la commission, alors que le projet ne détermine pas qui présidera cette assemblée ni quelle serait la procédure de délibération.

.../...

Article 25.

Les mots "par la section" doivent être omis. De plus, cet article fait mention d'un "rapporteur" sans préciser par qui il est désigné et s'il fait ou non partie de la commission. Enfin, les mots "ou à la résidence en Belgique" devraient être insérés entre le mot "domicile" et les mots "de l'intéressé" pour tenir compte du cas des journalistes étrangers.

Articles 26 et 27.

Le mot "décision", qui figure dans ces articles, est inadéquat, la commission n'ayant qu'une compétence d'avis.

Article 28.

L'abrogation des arrêtés ministériels visés à cet article fait déjà l'objet de l'article 24 du projet d'arrêté royal instituant des documents de presse à l'usage des journalistes professionnels. Elle ne doit donc pas être réitérée dans le présent projet. Les observations relatives à l'absence de mesures transitoires accompagnant cette abrogation ont été formulées dans l'avis n° L. 9105/1.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

De wet van 30 december 1963 kent de titel van beroepsjournalist niet toe aan leden van de periodieke pers voor gespecialiseerde informatie (artikel 1, eerste lid, 3°,en tweede lid, a).

Niettemin worden door het ontwerp-koninklijk besl bepaalde documenten of kentekens ingesteld of officieel erkend, aan de hand waarvan de vertegenwoordigers van dat soort persorganen geïdentificeerd kunnen worden.

De leden van de periodieke pers voor algemene informatie hebben recht op de titel van beroepsjournalist; om de strekking van het ontwerp juister te omlijnen, stelle men het opschrift dan ook als volgt :

"Koninklijk besluit tot instelling van identificatiedocume ten en -kentekens ten behoeve van leden van de periodieke pers voor gespecialiseerde informatie".

\+

\+ \+

Het ontwerp ressorteert onder de uitoefening van de politiebevoegdheid van de Koning, zodat in de aanhef, als eerste lid, ingevoegd zou moeten worden :

"Gelet op artikel 29 van de Grondwet;".

.../...

De herhaalde uitnodigingen en aanbevelingen aan de overheid in de tekst van het ontwerp zouden daarin niet mogen voorkomen.

Ze hebben geen normatief karakter en doen rechten noch verplichtingen ontstaan ; zij horen derhalve niet thuis in een verordenende tekst.

Eventueel zou daaraan een ministeriële omzendbrief kunnen worden gewijd.

Artikel 1, tweede lid, en artikel 9, zouden dus geschrapt en artikel 4 zou op de hierna aanbevolen wijze veranderd moeten worden.

Daarentegen zou een algemene bepaling nauwkeurig moeten aangeven, welke de juridische draagwijdte is van de identificatiemiddelen, die aan leden van de periodieke pers voor gespecialiseerde informatie worden bezorgd.

Aan die algemene bepaling kan een artikel 1 worden gewijd, als volgt :

"Artikel 1.-

De identificatiedocumenten en -kentekens die worden afgegeven aan leden van de periodieke pers voor gespecialiseerde informatie, dienen alleen om de identificatie van de journalisten bij het uitoefenen van hun beroep te vergemakkelijken en om de openbare overheid in staat te stellen de vertegenwoordigers van de pers alle medewerking te verlenen die met de omstandigheden overeen te brengen is".

.../...

In dezelfde gedachtengang en in de mate waarin het dienstig geacht wordt het besluit met redenen te omkleden, ware het beter het tweede lid van de aanhef als volgt te lezen :

"Overwegende dat er grond is om de vorm te bepalen van de documenten en kentekens, aan de hand waarvan leden van de periodieke pers voor gespecialiseerde informat bij de uitoefening van hun beroep geïdentificeerd kunnen worden;".

Het besluit zou in hoofdstukken en niet in paragrafen moeten worden ingedeeld.

Het reeds voorgesteld artikel 1 komt dan onder een "Hoofdstuk I. - Algemene bepaling" te staan.

Het invoegen van de nieuwe bepalingen leidt tot overeenkomstige vernummering van hoofdstukken en artikelen.

Het opschrift van hoofdstuk II (§ 1 van het ontwer leze men als volgt :

"Hoofdstuk II.- Identificatiedocumenten en -kentekens afgegeven aan leden van de periodieke pers voor gespecialiseerde informatie".

II. ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN VAN HET ONTWERP.

Artikel 1.

Artikel 1, dat artikel 2 wordt, zou beter worden gelezen als volgt :

.../...

"Artikel 2.-

Er wordt een "doorgangsbewijs voor de periodieke pers" ingesteld, dat aan leden van de periodieke pers voor gespecialiseerde informatie wordt afgegeven voor zover zij voldoen aan de eisen en behoren tot een van de categorieën, die in artikel 3 zijn opgesomd".

Artikel 3.

De woorden "en van het Openbaar Ambt" moeten worden geschrapt, want het is mogelijk dat de ministeriële bevoegdheden anders worden verdeeld. Die opmerking geldt ook voor de artikelen 5, 10, 13 en 16.

Gelet op de bijzondere toestand van sommige buitenlandse journalisten ware het beter artikel 3, eerste lid, dat artikel 4, eerste lid, wordt, als volgt te lezen :

"Op het doorgangsbewijs van de periodieke pers komen voor, benevens het zegel van de Minister van Binnenlandse Zaken : foto, naam, voornamen, woon- of verblijfplaats, nummer van de identiteitskaart of van het identiteitsbewijs, geboorteplaats en -datum van de houder, alsook de naam van het persorgaan aan de redactie waarvan hij deelneemt".

De Regering zal uit te maken hebben, of op het doorgangsbewijs voor de periodieke pers al dan niet de nationaliteit van de houder dient voor te komen.

.../...

Het tweede lid zou moeten beginnen met "Dat doorgangsbewijs", terwijl voorts het woord "persorgaan" moet worden vervangen door "persbedrijf".

Artikel 4.

Met inachtneming van het hiervoren opgemerkte, zou dit artikel, dat artikel 5 wordt, als volgt moeten worden gelezen :

"Artikel 5.-

Samen met het doorgangsbewijs voor de periodieke pers wordt een vierkante insignekaart afgegeven. De journalist die er gebruik van maakt, moet zijn doorgangsbewijs bij zich hebben en op elke vordering van de overheid vertonen ".

Artikel 5.

In dit artikel, dat artikel 6 wordt, vervange men "medewerkt" door "deelneemt".

Artikel 7.

Het auto-insigne is een identificatiemiddel dat niet door de openbare overheid, maar door een beroepsvereniging, uitsluitend onder dezer verantwoordelijkheid, wordt afgegeven.

.../...

Het besluit dient niet om de afgifte van dat insigne te regelen ; het bedoelt alleen er een officiële erkenning als identificatiemiddel aan te verbinden.

Het ware dan ook beter artikel 7, dat artikel 8 wordt, als volgt te lezen :

"Artikel 8.-

Het auto-insigne, dat de Algemene Belgische Persbond alleen aan houders van een doorgangsbewijs voor de periodieke pers afgeeft, wordt erkend als middel tot identificatie van leden van de periodieke pers voor gespecialiseerde informatie.

Dat insigne is een 16 centimer hoge en 12 centimeter brede metalen plaat, met een dwarsstreep in de drie nationale kleuren en met, in zwarte letter, het opschrift "Periodieke Pers - Presse périodique", een en ander op verzilverde grond. Op de plaat staat voorts een volgnummer en is een metalen kleefplaatje bevestigd met de handtekening van de voorzitter van de Algemene Belgische Persbond en met opgave van de jaren waarvoor de plaat geldig is".

+

\+ +

.../..

Paragraaf 2 wordt hoofdstuk III, met het opschrift :
"Hoofdstuk III.- Wijze waarop de identificatiedocumenten en -kentekens afgegeven, vernieuwd en ingetrokken worden".

Artikelen 10 tot 14.

Het gaat niet op, dat officiële documenten, het doorgangsbewijs voor de periodieke pers en de insignekaart, alleen zouden kunnen worden uitgereikt door toedoen van privé-organisaties : de Algemene Belgische Persbond en andere beroepsverenigingen.

De artikelen 10 tot 14 van het ontwerp zouden derwijze moeten worden omgewerkt, dat de afgifte van het doorgangsbewijs voor de periodieke pers en van de insignekaart, alsook het onderzoek van de desbetreffende aanvragen, zo plaatsheeft, dat de administratieve overheid haar prerogatieven ten volle blijft uitoefenen.

Die regeling zou daarom de mogelijkheid nog niet hoeven uit te sluiten dat, als algemene regel, de dossiers samengesteld en de aanvragen ingediend worden door de Algemene Belgische Persbond en de andere beroepsverenigingen ; de betrokkenen zouden echter vrij moeten blijven om hun aanvragen rechtstreeks aan de Minister te richten.

Die opmerkingen gelden ook voor de artikelen 24 en 27.

.../...

Artikel 16.

Dit artikel zou beter worden gelezen als volgt :

"Artikel 16.-

Zodra de houder van het doorgangsbewijs voor de periodieke pers en van de insignekaart niet langer voldoet aan de eisen van artikel 3 (1) , trekt de Minister van Binnenlandse Zaken die documenten in of maakt hij ze ongeldig.

Hij stelt de voorzitter van de Algemene Belgische Persbond hiervan in kennis".

\+

\+ +

Paragraaf 3 van het ontwerp, dat hoofdstuk IV wordt, heeft betrekking op de "commissie van advies". Dit hoofdstuk zou moeten beginnen met een artikel dat de commissie instelt en haar opdracht omschrijft. Als orgaan van het openbaar bestuur zou die commissie alleen aan de Minister of aan een administratieve overheid advies mogen geven en niet, zoals artikel 11 bepaalt, aan privé-verenigingen.

.../...

(1) Artikel 2 van het ontwerp, dat artikel 3 wordt.

Artikel 18.

Aan het eind van dit artikel schrappe men het woord "andere".

Artikel 19.

Dit artikel zou beter worden gelezen als volgt :

"Artikel 19.-

Iedere afdeling van de commissie van advies bestaat uit een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter en uit drie gewone en drie plaatsvervangende leden.

De Koning benoemt de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter uit magistraten in werkelijke dienst of uit eremagistraten.

De Koning benoemt :

- een gewoon en een plaatsvervangend lid op de voordracht van de Algemene Belgische Persbond;
- een gewoon en een plaatsvervangend lid op de voordracht van de vereniging zonder winstoogmerk Unie van de Belgische Periodieke Pers;
- een gewoon en een plaatsvervangend lid op de voordracht van het Verbond van de Belgische en buitenlandse journalisten van de Periodieke Pers.

.../...

De bond, de unie en het verbond waarvan hiervoren sprake, dragen ieder twee kandidaten voor elk toe te wijzen mandaat van lid of van plaatsvervangend lid voor".

Artikel 22.

De Commissie geeft advies en heeft dus niet tot taak, aanvragen in te willigen of af te wijzen. De tekst zou moeten worden gewijzigd met inachtneming van die bijzonderheid. Bovendien wordt niet gezegd of de Commissie uitsluitend moet worden samengesteld uit gewone leden dan wel of deze, ingeval zij verhinderd zijn, door hun plaatsvervanger mogen worden vervangen.

Artikel 23.

Bij dit artikel zijn dezelfde opmerkingen te maken als in het advies nr 8884/1 van 10 juni 1964 naar voren zijn gebracht betreffende artikel 8 van het ontwerp-koninklijk besluit tot instelling van de erkenningscommissies bedoeld in de wet van 30 december 1963 op de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist.

Het reglement van orde mag niet afwijken van de bepalingen van het ontwerp-besluit, evenmin als van artikel 22 daarvan; de woorden "onverminderd de bepalingen van vorig artikel" moeten vervallen.

.../...

Artikel 23 draagt de Commissie van advies de zorg op, haar eigen reglement van orde vast te stellen. Dat betekent, dat beide afdelingen van de Commissie samen moeten vergaderen. Het ontwerp zegt echter niet wie dan die vergadering voorzit en hoe wordt beraadslaagd en beslist.

Artikel 25.

De woorden "door de afdeling" moeten worden geschrapt. Voorts spreekt dit artikel van een "verslaggever", zonder te zeggen door wie hij wordt aangewezen en of hij al dan niet deel uitmaakt van de Commissie. Tenslotte voege men tussen "woonplaats" en "van de belanghebbende" de woorden "of aan de verblijfplaats in België" in, met het oog op de buitenlandse journalisten.

Artikelen 26 en 27.

Het woord "beslissing" in die artikelen is niet dienstig; de Commissie heeft alleen adviesbevoegdheid.

Artikel 28.

In de opheffing van de ministeriële besluiten waarnaar dit artikel verwijst, wordt reeds voorzien door artikel 24 van het ontwerp-koninklijk besluit "tot instelling van persdocumenten ten gerieve van de beroepsjournalisten". Zij hoeft derhalve in het onderhavige ontwerp niet te worden herhaald. De opmerkingen betreffende het ontbreken van overgangsmaatregelen werden in advies nr L.9105/1 naar voren gebracht.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, 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. HOEFFLER, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

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. HOEFFLER, substituu

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.