MTL. - 1 - L.6727/2.

Coördinatie (1)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 10e juni 1959 door de Minister belast met het Algemeen bestuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de beroepsjournalisten", heeft de 14e juli 1959 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre chargé de l'Administration générale, le 10 juin 1959, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux journalistes professionnels", a donné le 14 juillet 1959 l'avis suivant :

C.E. - R.2. Eerste Kamer 2.X.59

Het ontwerp heeft een drieledig doel :

1° het instellen en beschermen van de titel van beroepsjournalist (artikelen 1 en 2);

2° het uitreiken van een nationale perskaart aan beroepsjournalisten (artikelen 3 tot 5);

3° het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan de Algemene Belgische Persbond, die advies moet geven alvorens de nationale perskaart uitgereikt wordt (artikelen 5 en 6).

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Enige voorwaarde om de titel van beroepsjournalist te verkrijgen, is, dat men van de journalistiek zijn hoofdberoep maakt, met uitsluiting van handels- of reclamewerkzaamheid (artikel 1).

Het verkrijgen van de titel van beroepsjournalist, - welke titel door strafbepalingen beschermd wordt (artikel 2) - hangt dus niet af van een oordeel over bekwaamheid of verdienste, maar alleen van een feitelijk gegeven : het beoefenen van de journalistiek als hoofdberoep, onder uitsluiting van handel of reclame. Voorts laat de instelling van de titel ieders recht om in een krant te schrijven onverkort. Dit recht bestaat, los van de toekenning van de titel.

Door het toekennen van de titel wil het ontwerp in hoofdzaak aan de beroepsjournalist een moreel voordeel verlenen, "De Regering is er - aldus de memorie van toelichting - om bezorgd de morele toestand van de pers in het land te verhogen".

.../...

In dit opzicht wil men de beroepsjournalist onderscheiden van degene die terzelfdertijd een handels- of reclamewerkzaamheid verricht. Het ontwerp beperkt zich hoofdzakelijk tot het verdedigen, wat de titel betreft, van de beroepsjournalist in tegenstelling tot de gelegenheidsjournalist en vooral tot de journalist die handelaar of advertentiemakelaar is.

De vraag kan worden gesteld of een zodanige discriminatie tussen journalisten bestaanbaar is met de artikelen 6 en 18 van de Grondwet. Moet, in gelijke omstandigheden, niet iedereen gebruik kunnen maken van de persvrijheid ? Wordt door het toekennen van een moreel voordeel aan een categorie van journalisten en niet aan de anderen, geen afbreuk gedaan aan de gelijkheid in de vrije uitoefening van het recht in een krant te schrijven, nu immers de enen hun recht onder moreel gunstiger voorwaarden zullen kunnen uitoefenen dan de anderen ?

Het antwoord moet beslist ontkennend luiden.

Geen bepaling van het ontwerp verbiedt, in volkomen vrijheid in een krant te schrijven. Anderzijds liggen aan het onderscheid dat stilzwijgend tussen de verschillende categorieën van journalisten wordt gemaakt, objectieve gegevens ten grondslag die rechtstreeks verband houden met de wijze waarop elke categorie de journalistiek beoefent. Ten slotte doet het ontwerp geen afbreuk aan de gelijkheid tussen journalisten die hun beroep onder dezelfde voorwaarden uitoefenen. Het schept voor de journalisten alleen in zover een verschillende situatie, als zij tot verschillende, volgens objectieve maatstaven bepaalde categorieën behoren : de categorieën beroepsjour-

.../..,

nalist, gelegenheidsjournalist, handeldrijvend beroepsjournalist, beroepsjournalist die advertentiemakelaar is.

Op de grondwettigheid van het ontwerp is dan ook geen kritiek uit te brengen.

II.

Volgens artikel 6 van het ontwerp zal de Algemene Belgische Persbond (A.B.P.) rechtspersoonlijkheid verkrijgen nadat zijn statuten zijn goedgekeurd door de Koning, die ze vooraf aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zal voorleggen. En artikel 7 van het ontwerp bepaalt verder : "Met uitzondering van haar artikel 6, wordt de huidige wet van kracht op de dag waarop het koninklijk besluit tot goedkeuring der statuten van de Algemene Belgische Persbond in het Belgisch Staatsblad zal verschijnen".

De Algemene Belgische Persbond is thans een feitelijke vereniging ter verdediging van de beroepsbelangen der journalisten; zijn statuten kunnen bij drievierde meerderheid worden gewijzigd. Die statuten zullen, na eventueel aan de nieuwe voorschriften van het ontwerp te zijn aangepast, ter goedkeuring aan de Koning worden voorgelegd; eerst na deze goedkeuring zullen de artikelen 1 tot 5 van het ontwerp in werking treden.

De artikelen 1 en 2 echter vergen geen optreden van de Algemene Belgische Persbond. Artikel 1 stelt de titel van beroepsjournalist in en geeft aan onder welke

.../...

voorwaarden hij kan worden gevoerd. Artikel 2 is een strafbepaling tegen hen die hem onrechtmatig mochten voeren.

Het zal dus zo zijn, dat een gequalificeerde meerderheid naar goeddunken en volgens haar eigen belang kan uitmaken of de huidige statuten van de Algemene Belgische Persbond gewijzigd en ter goedkeuring aan de Koning voorgelegd worden, met het gevolg dat particulieren in staat zullen zijn de inwerkingtreding van een wet op een essentieel punt, waarvoor hun optreden niet vereist is, te verhinderen.

Een zodanig gevolg is met onze grondwettelijke beginselen niet overeen te brengen.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikelen 1 en 2.

Volgens artikel 1 wordt de titel van beroepsjournalist alleen toegekend aan hen wier hoofdberoep het is het publiek voor te lichten.

In de tekst van het ontwerp zowel als in de memorie van toelichting ontbreken maatstaven, met behulp waarvan dat begrip "hoofdberoep" kan worden omschreven. Men staat hier dus voor een feitelijke aangelegenheid die aan het oordeel van de rechter wordt overgelaten.

Daar de titel van beroepsjournalist door strafbepalingen beschermd wordt, ware het nochtans gewenst dat

het ontwerp in de volle mate van het mogelijke zorgvuldig de gegevens zou noemen die van het journalistenberoep een "hoofdberoep" maken.

+

+ +

Om de titel te verkrijgen, mag de beroepsjournalist generlei "handels- of publicitaire activiteit uitoefenen".

Ook hier kunnen nadere bijzonderheden niet worden gemist. Is om het even welke handelswerkzaamheid verboden of slaat het verbod alleen op handelswerkzaamheid die in nauw verband staat met de journalistieke ?

Welke "publicitaire activiteit" wordt bedoeld en in hoever is zij verboden ? Gaat het om betaalde plaatsing van advertenties, hoeveel het er ook zijn ? Gaat het om aanvaarding van een bezoldiging voor het redigeren van artikelen die bepaalde commerciële, economische of financiële belangen dienen ?

+

+ +

Artikel 2 moet worden aangevuld : volgens de gemachtigde van de Minister is hoofdstuk VII van boek I van het Strafwetboek niet van toepassing, artikel 85 van het Strafwetboek echter wel.

.../...

Artikelen 3 tot 5.

De betekenis van de nationale perskaart kan als volgt worden toegelicht :

1° Het bij de wet erkennen van de nationale perskaart verbindt aan dit document geen andere voordelen dan het reeds had sinds de uitreiking ervan door het ministerieel besluit van 4 januari 1940 werd geregeld.

Het is gewoon een aanbeveling van de uitreikende overheid aan de autoriteiten die op de openbare weg of in openbare plaatsen met de ordedienst belast zijn, om aan beroepsjournalisten bepaalde faciliteiten te verlenen die het hun mogelijk moeten maken hun informatieopdracht ten voordele van het publiek ten volle te vervullen. Enig recht doet die aanbeveling echter niet ontstaan.

Artikel 3 geeft derhalve strikt genomen een recht op de kaart, maar geen recht op de faciliteiten die de Franse benaming ervan suggereert. Zo wordt aan de bevoegdheid der overheid, die met de handhaving der orde belast is, hoegenaamd geen afbreuk gedaan. Deze overheid appreciëert op eigen verantwoordelijkheid en naar eigen inzicht of de faciliteiten werkelijk kunnen worden verleend.

2° Vermits er sprake is van een "recht" op de kaart, is het duidelijk dat de hoedanigheid van beroepsjournalist automatisch het verkrijgen van de kaart ten gevolge heeft.

.../...

Artikel 4 geeft de Koning enkel bevoegdheid tot het aanwijzen van de uitreikende overheid en tot het voorschrijven van formaliteiten voor het verkrijgen van de kaart. Het geeft hem geen recht bijkomende voorwaarden voor het verkrijgen van de perskaart te bepalen.

De overheid kan ook niet steunen op artikel 4 om een discretionaire appreciatiebevoegdheid betreffende de opportuniteit der uitreiking uit te oefenen. Bijgevolg heeft ook de Algemene Belgische Persbond, als adviseur der uitreikende overheid (artikel 5), geen dergelijke opportuniteitsappreciatie te doen.

De enige appreciatie die moet gebeuren, betreft de vraag of iemand inderdaad aan de feitelijke voorwaarden voldoet om als beroepsjournalist te kunnen worden beschouwd, met andere woorden de vraag naar de waarachtigheid der feiten aangehaald door degene die op de perskaart aanspraak maakt. Alleen daarop kan het advies van de Algemene Belgische Persbond slaan en kan de appreciatie van de uitreikende overheid betrekking hebben.

Om dezelfde reden gelden gelijkaardige regelen in verband met de vernieuwing en de intrekking der kaart. Zolang hij die er aanspraak op maakt de vereiste hoedanigheid van beroepsjournalist heeft, heeft hij recht op het behoud en op de vernieuwing van de kaart.

Artikel 4 geeft aan de overheid geen enkele disciplinaire bevoegdheid. Redenen van moraliteit, van deontologie kunnen niet ingeroepen worden om iemand die

.../...

beroepsjournalist is en blijft, zijn kaart te ontnemen (1).

Daar artikel 4 de Koning niet toestaat andere dan de bij de wet gestelde voorwaarden betreffende de grond voor te schrijven, die aan de uitreiking, vernieuwing en intrekking van de nationale perskaart zouden worden verbonden, is het nodig dat de bedoelingen van de Regering ten deze in de tekst van het artikel nauwkeurig tot uitdrukking worden gebracht.

3° De uitreiking, vernieuwing of intrekking der kaart kan niet afhankelijk worden gesteld van het lidmaatschap van de Algemene Belgische Persbond.

Vooreerst immers wil het ontwerp het recht van die vereniging onaangetast laten om naar eigen believen - zij het met inachtneming der statutaire regelen - personen als lid te weigeren of leden uit te stoten.

Vervolgens wil men geen afbreuk doen aan de vrijheid van vereniging in hoofde van de beroepsjournalist zelf, wat ongetwijfeld een recht op onthouding, althans ten aanzien van privaat rechtelijke beroepsorganisaties, behelst.

.../...

---

(1) Artikel 9 van de ministeriële besluiten van 4 januari 1940 en 27 december 1946, dat de discretionaire intrekking der kaart bepaalde, is derhalve onbestaanbaar met artikel 3 van het ontwerp.

Artikelen 5 en 6.

De Algemene Belgische Persbond is blijkens de huidige statuten de beroepsvereniging der beroepsjournalisten. De innerlijke organisatie van de vereniging is er op berekend een weergave te zijn van de complexe structuur der Belgische pers, wat tot uiting komt zowel in de onderverdelingen van de bond, als in de wijze waarop het hoofdbestuur van de bond is samengesteld.

Inderdaad, naast de door de algemene vergadering verkozen leden hebben in dit bestuur van rechtswege een aantal personaliteiten zitting, namelijk de vertegenwoordigers van andere organisaties die in de perswereld een taak te vervullen hebben. Die eigen innerlijke organisatie die de Algemene Belgische Persbond zich wil geven, is de reden waarom geen enkel wettelijk kader - meer bepaald de wet op de beroepsverenigingen of de wet op de verenigingen zonder winstoogmerken - bruikbaar is om de vereniging de rechtspersoonlijkheid te verlenen.

Indien derhalve het ontwerp voorstelt de rechtspersoonlijkheid krachtens een bijzondere wetsbepaling aan de Algemene Belgische Persbond te geven, dan betekent dit in de eerste plaats dat de voor de bond kenmerkende regelen van inwendige organisatie die van het gemeen recht afwijken, mogen behouden blijven.

Anderzijds komt in het ontwerp de opvatting tot uiting dat die statuten toch niet ten volle voldoen, zoniet konden ze eenvoudig, al dan niet licht geamendeerd, aan de goedkeuring van de wetgever onderworpen worden in plaats van na de aanneming der wet door de Koning te moeten worden goedgekeurd.

\+
\+ \+

.../...

Volgens artikel 6 zal de Algemene Belgische Persbond rechtspersoonlijkheid verkrijgen nadat zijn statuten zijn goedgekeurd door de Koning, die ze vooraf aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zal voorleggen.

Het ontwerp stelt geen eisen waaraan de Algemene Belgische Persbond moet voldoen opdat zijn statuten kunnen worden goedgekeurd en opdat hij dus rechtspersoonlijkheid kan verkrijgen.

's Konings bevoegdheid tot goedkeuring wordt dus niet begrensd, bestrijkt zowel de feiten als het recht, de opportuniteit als de wettigheid, met andere woorden zij is discretionair. Dit is ook waar voor het advies van de Raad van State, want waar ligt de grens van de onderwerpen waarover de Raad zal moeten adviseren ?

\+

\+ \+

Over het advies van de Raad van State doet zich nog een andere vraag voor : moet het door de afdeling wetgeving - zoals het ontwerp voorstelt -, dan wel door de afdeling administratie worden uitgebracht ?

Volgens de wet van 23 december 1946 heeft de afdeling wetgeving in hoofdzaak over ontwerpen van wetten of van organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten te adviseren.

.../...

De afdeling administratie geeft advies over andere zaken, namelijk :

1° over niet betwiste administratieve zaken, die door Ministers worden voorgelegd (artikel 6 van de wet);

2° ter zake van bevoegdheden die voorheen bij de Mijnraad berustten (artikel 7, § 2,van de wet), waaronder adviezen in mijnzaken (besluit van de Regent van 23 augustus 1948 waarbij de wetten op de mijnen, groeven en graverijen, samengeordend bij koninklijk besluit van 15 september 1919, in overeenstemming worden gebracht met de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State) en bekrachtigingen van statuten van beroepsverenigingen gesticht krachtens de wet van 31 maart 1898 (besluit van de Regent van 23 augustus 1948 waarbij de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen in overeenstemming wordt gebracht met de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State).

Het ware dus wel raadzaam, de afdeling administratie met het geven van het in artikel 6 van het ontwerp voorgeschreven advies te belasten.

\+

\+ \+

Het ontwerp bepaalt niets over de geldigheidsduur van 's Konings goedkeuring.

Zal de persbond de eenmaal goedgekeurde statuten mogen wijzigen zonder die wijziging door de Koning te moeten laten goedkeuren, of zal voor enige latere wijziging

.../...

's Konings goedkeuring nodig zijn ?

In het systeem van de wet zou de voorkeur naar de tweede oplossing moeten gaan, wil men voorkomen dat de persbond zijn reeds goedgekeurde statuten naderhand gedeeltelijk kan afbreken.

+

\+ +

Zoals hierboven in de commentaar op de artikelen 3 tot 5 is gezegd, kan het advies, dat de Algemene Belgische Persbond vóór de afgifte van de "nationale perskaart" (artikel 5 van het ontwerp) behoort te geven, alleen de vraag betreffen of de aanvrager in feite aan de gestelde wettelijke eisen voldoet om de titel van beroepsjournalist te verkrijgen.

Het ontwerp zou echter zodanige voorzieningen over de adviesprocedure moeten bevatten, dat de aanvrager gelegenheid krijgt te worden gehoord en zich tegen een ongunstig advies te verweren.

Le projet a un triple objet :

1° la création et la protection d'un titre : celui de journaliste professionnel (articles 1er et 2) ;

2° la délivrance aux journalistes professionnels d'un laissez-passer national de presse (articles 3 à 5);

3° l'octroi de la personnalité civile à l'Association générale de la presse belge, chargée de donner un avis préalablement à la délivrance du laissez-passer national de presse (articles 5 et 6).

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

En ce qui concerne les conditions requises pour obtenir le titre de journaliste professionnel, il suffit que l'on fasse du journalisme sa profession principale, à l'exclusion de toute activité commerciale ou publicitaire (article 1er).

L'obtention du titre de journaliste professionnel - titre protégé par des sanctions pénales (article 2) - ne dépend donc pas de l'appréciation d'une capacité ou d'un mérite, mais uniquement d'un élément de fait : l'exercice du journalisme à titre de profession principale, exclusive de commerce ou de publicité. Par ailleurs, la création du titre est sans influence sur le droit de chacun d'écrire dans un journal. Ce droit existe indépendamment de l'octroi du titre.

.../...

Par l'octroi du titre, le projet entend principalement conférer au journaliste professionnel un avantage d'ordre moral. "Elever dans le pays la situation morale de la presse, note l'exposé des motifs, telle est la préoccupation du Gouvernement".

A cet égard, on veut distinguer le journaliste professionnel de celui qui se livre en même temps à une activité commerciale ou publicitaire. Le projet se borne essentiellement à protéger, quant au titre, le journaliste professionnel, par opposition au journaliste occasionnel et, surtout, au journaliste commerçant ou agent de publicité.

On pourrait se demander si pareilles discriminations entre journalistes sont compatibles avec les articles 6 et 18 de la Constitution. Chacun ne doit-il pas, dans les mêmes conditions, pouvoir faire usage de la liberté de la presse ? Accorder un avantage moral à une catégorie de journalistes et pas aux autres, n'est-ce pas porter atteinte à l'égalité dans le libre exercice du droit d'écrire dans un journal, étant donné que les uns pourront exercer leur droit dans des conditions moralement plus favorables que les autres ?

Une réponse négative s'impose.

Aucune disposition du projet n'interdit d'écrire, en toute liberté, dans un journal. D'autre part, les distinctions implicitement faites entre les différentes catégories de journalistes se fondent sur des éléments objectifs qui sont en relation directe

.../...

avec la manière dont chaque catégorie pratique le journalisme. Enfin, le projet ne rompt pas l'égalité entre des journalistes qui exercent leur métier dans les mêmes conditions. Il fait aux journalistes une situation différente dans la mesure seulement où ils appartiennent à des catégories différentes déterminées par des critères objectifs : la catégorie des journalistes professionnels, celle des journalistes occasionnels, celle des journalistes professionnels-commerçants, ou celle des journalistes professionnels-agents de publicité.

Il en résulte que la constitutionnalité du projet ne soulève pas de critique.

II.

Aux termes de l'article 6 du projet, l'Association générale de la presse belge (A.P.B.) jouira de la personnalité civile lorsque ses statuts seront approuvés par le Roi, qui les soumettra au préalable à la section de législation du Conseil d'Etat. Et l'article 7 du projet dispose : "A l'exception de son article 6, la présente loi entre en vigueur le jour où l'arrêté royal qui approuve les statuts de l'Association générale de la presse belge sera publié au Moniteur".

.../...

L'Association générale de la presse belge n'est actuellement qu'une simple association de fait défendant les intérêts professionnels des journalistes, dont les statuts peuvent être modifiés à la majorité des trois-quarts. Ses statuts, éventuellement modifiés pour s'adapter aux prescriptions nouvelles du projet, devront être présentés à l'approbation du Roi et ce n'est qu'après cette approbation que les articles 1er à 5 du projet entreront en vigueur.

Or, les articles 1er et 2 sont indépendants de toute intervention de l'Association générale de la presse belge. L'article 1er, en effet, crée le titre de journaliste professionnel et détermine les conditions requises pour pouvoir le porter. L'article 2 prévoit des sanctions pénales à charge de ceux qui prennent le titre sans y avoir droit.

Il dépendra donc du bon vouloir et de l'intérêt d'une majorité qualifiée que les statuts actuels de l'Association générale de la presse belge soient modifiés et présentés à l'approbation du Roi. D'où cette conséquence que des particuliers auront la possibilité d'empêcher une loi de sortir ses effets sur un point essentiel, qui ne requiert aucune intervention de leur part.

Pareille conséquence ne se concilie pas avec le respect de nos principes constitutionnels.

.../...

EXAMEN DES ARTICLES.

Articles 1er et 2.

Aux termes de l'article 1er, le titre de journaliste professionnel est réservé à ceux qui ont pour profession principale d'informer le public.

Ni le texte du projet, ni l'exposé des motifs ne précisent cette notion de "profession principale", en fixant les critères qui permettront de la déterminer. Ce sera donc une question de fait laissée à l'appréciation du juge.

Etant donné que le titre de journaliste professionnel est protégé par des sanctions pénales, il conviendrait cependant que le projet précise avec soin, dans toute la mesure du possible, les éléments qui doivent être pris en considération pour faire de la profession de journaliste une "profession principale".

\+

\+ \+

Pour obtenir le titre, le journaliste professionnel ne peut se livrer "à aucune activité commerciale ou publicitaire".

Ici encore des précisions sont indispensables. Toute activité commerciale quelconque est-elle interdite, ou seulement l'activité commerciale qui est en relation étroite avec l'activité journalistique ?

.../...

De quelle activité publicitaire s'agit-il et dans quelle mesure est-elle interdite ? S'agit-il de l'insertion rémunérée d'annonces , quel que soit le nombre de celles-ci ? S'agit-il de l'acceptation d'une rémunération pour la rédaction d'articles favorables à certains intérêts commerciaux, économiques ou financiers ?

\+

\+ \+

L'article 2 devrait être complété ; d'après le délégué du Ministre, ce n'est pas le chapitre VII du livre I, mais l'article 85 du Code pénal qui sera applicable.

Articles 3 à 5.

La portée du laissez-passer national de presse peut être précisée comme suit :

1° La reconnaissance légale du laissez-passer national de presse n'attache pas d'autres avantages à ce document que ceux qu'il comportait déjà depuis que la délivrance en a été réglée par l'arrêté ministériel du 4 janvier 1940.

Ce document constitue une simple recommandation que l'autorité qui le délivre adresse aux autorités chargées du service d'ordre sur la voie publique ou

dans les lieux publics, d'accorder aux journalistes professionnels certaines facilités qui leur permettront de remplir pleinement leur mission d'information auprès du public. Une telle recommandation ne crée cependant aucun droit.

Strictement parlant, l'article 3 ouvre par conséquent un droit au laissez-passer, mais non le droit aux facilités que le terme suggère. Aucune atteinte n'est ainsi portée aux pouvoirs de l'autorité chargée du maintien de l'ordre public. Celle-ci apprécie sous sa propre responsabilité et à sa discrétion si les facilités peuvent être effectivement accordées.

2° Puisqu'il est question d'un "droit" au laissez-passer, il va de soi que la qualité de journaliste professionnel emporte automatiquement obtention du laissez-passer.

L'article 4 confère uniquement au Roi le pouvoir de désigner l'autorité qui délivre le laissez-passer et de déterminer les formalités relatives à son obtention. Il ne l'habilite pas à subordonner l'octroi à des conditions supplémentaires.

L'autorité ne puise pas non plus dans l'article 4 le pouvoir d'apprécier discrétionnairement l'opportunité de la délivrance du laissez-passer. Par suite, il n'appartient pas davantage à l'Association générale de la presse belge, qui est appelée à donner son avis à l'autorité qui délivre le laissez-passer, (article 5) d'apprécier cette opportunité.

.../...

Seul devra être apprécié le point de savoir si quelqu'un réunit effectivement les conditions de fait pour pouvoir être considéré comme journaliste professionnel, en d'autres termes, la véracité des faits allégués par celui qui revendique un laissez-passer. Tél est l'unique objet de l'avis de l'Association générale de la presse belge, comme de l'appréciation de l'autorité qui délivre le document.

Pour le même motif, des règles similaires devront présider au renouvellement et au retrait du laissez-passer. Aussi longtemps que l'intéressé possède la qualité requise de journaliste professionnel, il a droit à la conservation et au renouvellement du laissez-passer.

L'article 4 ne confère à l'autorité aucun pouvoir disciplinaire. Des motifs de moralité ou de déontologie ne sauraient être invoqués pour retirer le laissez-passer (1) à quelqu'un qui est journaliste professionnel et le demeure.

.../...

---

(1) L'article 9 des arrêtés ministériels des 4 janvier 1940 et 27 décembre 1946, qui prévoyait le retrait discrétionnaire du laissez-passer, ne se concilie dès lors pas avec l'article 3 du projet.

Puisque l'article 4 ne permet pas au Roi de déterminer des conditions de fond, autres que celles prévues par la loi, auxquelles seraient subordonnés la délivrance, le renouvellement et le retrait du laissez-passer national de presse, il faudrait que le texte de cet article exprime adéquatement les intentions du Gouvernement sur ce point.

3° La délivrance , le renouvellement ou le retrait du laissez-passer ne peuvent être subordonnés à la qualité de membre de l'Association générale de la presse belge.

Le projet entend, en effet, maintenir d'abord intact le droit de l'Association de refuser l'admission ou d'exclure des membres, à son gré - quitte à respecter les règles statutaires.

Un deuxième souci est de ne porter aucune atteinte à la liberté d'association dans le chef du journaliste professionnel lui-même, ce qui implique incontestablement le droit de s'abstenir, à tout le moins à l'égard d'organisations professionnelles de droit privé.

.../...

Articles 5 et 6.

L'Association générale de la presse belge est, ainsi qu'il résulte de ses statuts actuels, l'union professionnelle des journalistes professionnels. L'organisation interne de l'association est conçue de manière à refléter la structure complexe de la presse belge, ce qui ressort tant des subdivisions de l'association que de la composition de son comité général.

En effet, outre les membres élus par l'assemblée générale, ce comité comprend de droit un nombre de personnalités représentant d'autres organisations qui ont à remplir une mission dans le monde de la presse. Cette organisation interne propre que l'Association générale de la presse belge entend se donner, fait qu'aucun cadre légal - plus particulièrement la loi sur les unions professionnelles ou la loi relative aux associations sans but lucratif - ne se prête à doter l'association de la personnalité civile.

Si dès lors le projet propose d'accorder la personnalité civile à l'Association générale de la presse belge en vertu d'une disposition légale spéciale, cela signifie, en premier lieu, que les règles d'organisation interne caractérisant l'association, qui dérogent au droit commun, peuvent être maintenues.

Par ailleurs, il résulte du projet que ces statuts pourraient ne pas être pleinement satisfaisants; s'ils l'étaient, il suffirait de les soumettre , légèrement amendés ou non, à l'approbation du législateur plutôt qu'à celle du Roi après le vote de la loi.

\+

\+ \+

.../...

Selon l'article 6, l'Association générale de la presse belge jouira de la personnalité civile lorsque ses statuts seront approuvés par le Roi, qui les soumettra au préalable à la section de législation du Conseil d'Etat.

Le projet ne fixe pas les conditions qui devraient être remplies par l'Association générale de la presse belge pour que ses statuts soient approuvés et que, en conséquence, le bénéfice de la personnalité juridique lui soit accordé.

Il en résulte que le pouvoir d'approbation du Roi ne comporte aucune limite, qu'il s'étend au fait comme au droit, à l'opportunité comme à la légalité, ce qui a pour conséquence de donner à ce pouvoir un caractère discrétionnaire. Et ce qui vient d'être dit de l'approbation royale vaut également pour l'avis du Conseil d'Etat : on n'aperçoit pas, en effet, quelles sont les limites déterminant les objets sur lesquels cet avis doit porter.

\+

\+ \+

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat, la question se pose de savoir si cet avis doit être donné par la section de législation, comme le propose le projet, ou par la section d'administration.

.../...

Aux termes de la loi du 23 décembre 1946, la section de législation a pour mission de donner des avis essentiellement sur des projets de loi ou des projets d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires.

C'est la section d'administration qui intervient dans les autres cas, notamment :

1° en matière de questions d'ordre administratif, non litigieuses, soumises par les Ministres (article 6 de la loi);

2° en matière d'attributions anciennement dévolues au Conseil des mines (article 7, § 2, de la loi), attributions parmi lesquelles figurent des avis en matière minière (arrêté du Régent du 23 août 1948 mettant en concordance les lois sur les mines, minières et carrières, coordonnées par arrêté royal du 15 septembre 1919, avec la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat) et l'entérinement des statuts des unions professionnelles créées en vertu de la loi du 31 mars 1898 (arrêté du Régent du 23 août 1948 mettant en concordance la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles avec la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat).

Il serait , en conséquence, souhaitable que l'article 6 du projet charge la section d'administration du Conseil d'Etat de donner l'avis prévu par cet article.

\+

\+ \+

Le projet ne précise pas l'effet de l'approbation royale dans le temps.

Les statuts, une fois approuvés, peuvent-ils être modifiés par l'association dans la suite, sans que celle-ci doive faire approuver cette modification par le Roi, ou bien l'approbation royale sera-t-elle requise pour toute modification quelconque ultérieure ?

Il se recommanderait d'opter, dans la loi, pour la deuxième branche de cette alternative, afin d'éviter qu'après l'approbation de ses statuts l'association ne puisse partiellement défaire ce qui vient d'être approuvé.

\+

\+ \+

Comme il a été dit plus haut, lors du commentaire des articles 3 à 5, l'avis que l'Association générale de la presse belge est appelé à donner, préalablement à la délivrance du laissez-passer national de presse (article 5 du projet), ne peut porter que sur le point de savoir si, en fait, le demandeur remplit les conditions légales imposées pour obtenir le titre de journaliste professionnel.

Le projet devrait toutefois organiser la procédure d'émission de l'avis, de manière à assurer au demandeur la possibilité d'être entendu et de se défendre en cas d'avis défavorable.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A.VRANCKX, raadsheer van State, voorzitter,
A.MAST, raadsheren van State,
G.VAN BUNNEN, raadsheren van State,
F.VAN GOETHEM, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
Mevrouw : J.DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : A.VRANCKX, conseiller d'Etat, président,
A.MAST, conseillers d'Etat,
G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
F.VAN GOETHEM, assesseurs de la section de législation,
G.VAN HECKE, assesseurs de la section de législation,
Madame : J.DE KOSTER, greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door M.P.VERMEULEN, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M.P.VERMEULEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A.VRANCKX.