ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 2 juin 1964, d'une demande d'avis sur un 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", a donné le 10 juin 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 2e juni 1964 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van 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", heeft de 10e juni 1964 het volgend advies gegeven :

I.

Le projet prévoit la division de la commission d'agréation de première instance et de la commission d'appel en deux sections, l'une d'expression française, l'autre d'expression néerlandaise.

Toutefois, le projet ne comporte aucune disposition relative à l'examen des demandes d'agréation qui seraient introduites en langue allemande.

II.

Dans son avis du 11 décembre 1962 relatif au projet qui est devenu la loi du 30 décembre 1963, le Conseil d'Etat avait fait observer que l'article 2 ne précisait pas si les commissions prévues audit article "seront des autorités administratives ou des juridictions administratives".

Cette précision n'a pas été donnée dans le texte de la loi. Toutefois, lors de l'examen du projet à la Commission de la Justice du Sénat, "le Gouvernement, par la voix du Ministre de la Justice, a exprimé l'opinion que les commissions prévues à l'article 2 sont, dans tous les domaines de leur activité, des autorités administratives"; la Commission s'est ralliée à cet avis (Doc. parl. n° 296, session 1962-1963).

.../...

Cette opinion a été confirmée à nouveau lors de la discussion générale du projet au Sénat, par le Ministre de la Justice, qui a déclaré que "d'après le Gouvernement, il s'agit de décisions administratives, même quand il est question de l'application en Belgique de jugements prononcés dans un pays étranger. De l'avis du Gouvernement, cela n'a aucun caractère juridictionnel" (Annales parlementaires Sénat, séance du 26 juillet 1963).

Si les commissions d'agréation n'ont pas le caractère de juridiction administrative, le terme "audience" utilisé aux articles 2, alinéa 2, et 12 du projet doit être remplacé par le terme"séance" .

+

+ +

Compte tenu de l'article 2 de la loi du 30 décembre 1963, il est proposé de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal réglant l'organisation et le fonctionnement des commissions d'agréation et d'appel ainsi que la procédure à suivre pour l'introduction et l'examen des demandes tendant à l'obtention du titre de journaliste professionnel".

+

Article 1er.

Pour se conformer à la terminologie de la loi du 30 décembre 1963, il y a lieu de remplacer l'expression "commission d'agréation d'appel" par les mots "commission d'appel".

+

.../...

Articles 3 et 5.

Les intentions du Gouvernement seraient mieux exprimées si ces articles étaient rédigés comme suit :

"Article 3.-

Chaque section de la commission de première instance est composée de huit membres effectifs et de huit membres suppléants.

Le Roi nomme :
- deux membres effectifs sur présentation de l'Association générale de la presse belge;
- deux membres effectifs sur présentation de l'Entente des directeurs de journaux quotidiens de Bruxelles ;
- deux membres effectifs sur présentation de la Fédération de journaux belges;
- deux membres effectifs sur présentation de l'Union professionnelle de la presse belge.

Chaque membre effectif a un suppléant nommé de la même manière que lui.

Les associations et groupements visés ci-dessus présentent chacun deux candidats pour chaque mandat à conférer.

Article 5.-

Chaque section de la commission d'appel est composée d'un président effectif, d'un président suppléant ainsi que de quatre membres effectifs et de quatre membres suppléants.

Le Roi nomme le président effectif et le président suppléant parmi les magistrats effectifs ou honoraires.

.../...

Le Roi nomme, selon les modalités fixées à l'article 3, alinéa 4 :

- un membre effectif et un membre suppléant sur présentation de l'Association générale de la presse belge;
- un membre effectif et un membre suppléant sur présentation de l'Entente des directeurs de journaux quotidiens de Bruxelles;
- un membre effectif et un membre suppléant sur présentation de la Fédération de journaux belges;
- un membre effectif et un membre suppléant sur présentation de l'Union professionnelle de la presse belge".

Article 4.

Il serait préférable de rédiger l'alinéa 2 comme suit :

"En cas d'empêchement du président ou de vacances de sa charge, le membre le plus âgé assure la présidence".

Le projet ne détermine pas qui assure les fonctions de secrétaire en cas d'absence de ce dernier ou en cas de vacance de la place.

Article 6.

L'article ne paraît pas se concilier avec la division des commissions en deux sections distinctes : il prévoit le renouvellement par moitié, par le sort, des membres des commissions désignés pour la première fois; il pourrait en résulter que tous les membres d'une section verraient leur mandat réduit à trois ans. Telle n'est certes pas l'intention du Gouvernement.

.../...

Il est à présumer que le renouvellement doit se faire au sein de chacune des sections .

L'alinéa 3 est dépourvu de portée juridique; il constitue une simple recommandation donnée aux membres effectifs.

Il est proposé de rédiger cet article comme suit :

"Article 6.-

La durée du mandat de membre effectif ou suppléant des commissions est de six ans.

Les sections sont renouvelables par moitié tous les trois ans. Pour la première fois, le sort désignera lequel des deux membres effectifs et son suppléant de chacune des associations professionnelles énumérées à l'article 3 seront les premiers sortants.

En cas d'empêchement d'un membre effectif, celui-ci est remplacé par son suppléant.

En cas de décès ... (comme au projet) ...

Le membre suppléant ... (comme au projet) ...

Le président effectif et le président suppléant de chacune des sections de la commission d'appel sont nommés pour six ans".

.../...

Article 7.

Les alinéas 2 et 3 seraient mieux rédigés comme suit :

"Pour qu'une section de la commission de première instance puisse délibérer, il faut que six de ses membres soient présents.

Pour qu'une section de la commission d'appel puisse délibérer, il faut que le président et deux membres soient présents".

Article 8.

Le règlement d'ordre intérieur ne peut déroger aux dispositions de l'arrêté projeté pas plus qu'à l'article 7 de celui-ci; il y a lieu d'omettre les mots "sans préjudice des dispositions de l'article précédent".

+

L'article 8 charge la commission d'appel de déterminer son règlement d'ordre intérieur ainsi que celui de la commission de première instance. Cette disposition implique la réunion des deux sections de la commission d'appel alors que le projet ne détermine pas qui présidera cette assemblée,ni quelle serait la procédure de délibération.

.../...

Article 9.

Aucune disposition du projet ne fixe le critère selon lequel sera déterminée la compétence respective de chaque section.Dans l'esprit de la législation sur l'emploi des langues, cette compétence devrait être déterminée par la langue dans laquelle est rédigée la demande.

Article 11.

Le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante pour les alinéas 2, 3 et 4 de cet article:

"La procédure se fait en principe sur pièces. Toutefois, le demandeur peut être convoqué si la section l'estime nécessaire; il doit l'être si le rapporteur désigné conclut au rejet de la demande. Dans ces cas, la convocation est adressée, par lettre recommandée à la poste, au domicile de l'intéressé, au moins quatorze jours avant la date fixée pour la comparution.

Au cas où l'intéressé régulièrement convoqué ne comparaît pas, il est convoqué une seconde fois, de la même manière et dans le même délai.

Si l'intéressé ne se rend pas à la seconde convocation, sans justifier son absence, la commission décide et sa décision ne peut être attaquée que par la voie de l'appel".

.../...

Article 12.

Il y a lieu d'écrire in fine de l'article : "l'affaire est reportée à une séance ultérieure".

Article 13.

Le point de départ du délai n'est pas précisé à l'alinéa 1er.

Le texte devrait, dès lors, être rédigé comme suit :

"Une copie de la décision certifiée conforme par le président est notifiée à l'intéressé, à son domicile et par lettre recommandée à la poste, dans un délai de quatorze jours à dater de la décision".

Article 14.

Cet article pourrait être rédigé comme suit :

"Article 14.-

L'intéressé peut interjeter appel de la décision de la commission d'agréation de première instance ... (comme au projet) ...

Le dossier ... (comme au projet) ...

L'appel est instruit et la décision ... (comme au projet) ... ".

.../...

Article 15.

Cet article serait mieux rédigé comme suit , l'alinéa 2 du projet devenant l'alinéa 3 et le § 3 l'alinéa 4.

"Article 15.-

Dès qu'elle cesse de remplir les conditions prévues par l'article 1er de la loi du 30 décembre 1963, la personne à laquelle le titre de journaliste professionnel a été reconnu est tenue d'en informer le président de la section de la commission qui a statué sur sa demande.

Les associations et groupements visés à l'article 3 ont la faculté d'informer le président de la section précitée des faits susceptibles d'entraîner le retrait de l'agréation .

Sans préjudice de l'alinéa 4 ... (comme au projet) ...

L'intéressé doit être convoqué ... (comme au projet) ... ".

Article 16.

Il résulte des précisions données par le fonctionnaire délégué que les décisions relatives au retrait de l'agréation doivent également être portées à la connaissance du Premier Ministre. Le texte devrait, dès lors, être rédigé comme suit :

.../...

"Article 16.-

Les personnes auxquelles le titre de journaliste professionnel a été reconnu reçoivent, à l'intervention du Premier Ministre, une carte dont celui-ci détermine la forme, la couleur et les mentions qui doivent y être portées.

Aux fins de délivrance de la carte de journaliste professionnel, les décisions accordant ou retirant l'agréation sont communiquées au Premier Ministre, en copie certifiée conforme par le président de la section qui les a rendues".

Article 17.

Cet article prévoit que l'Association générale de la presse belge "est chargée de l'organisation du secrétariat administratif et de la conservation des archives".

Il paraît anormal de charger d'une participation active à la gestion d'un service public une association privée dépourvue de la personnalité juridique. Un tel procédé risque de créer des difficultés surtout le jour où il s'agirait de déterminer des responsabilités.

I.

Het ontwerp splitst de erkenningscommissie van eerste aanleg en de commissie van beroep in twee afdelingen, een Nederlandstalige en een Franstalige.

Het bevat echter geen bepaling over het onderzoek van aanvragen om erkenning die in het Duits mochten worden ingediend.

II.

In zijn advies van 11 december 1962 over het ontwerp dat de wet van 30 december 1963 is geworden, merkte de Raad van State op, dat in artikel 2 niet was bepaald of de aldaar bedoelde commissies "administratieve overheden dan wel administratieve rechtscolleges zijn".

De tekst van de wet geeft daar geen antwoord op. Tijdens de bespreking van het ontwerp in de Senaatscommissie voor Justitie echter "sprak de Regering, bij monde van de Minister van Justitie, de mening uit dat de bij artikel 2 voorziene commissies, in alle gevallen hunner bevoegdheid, administratieve overheden zijn" ; de commissie heeft zich met die zienswijze verenigd (Gedr.St. nr 296, zitting 1962-1963).

.../...

Bij de algemene bespreking van het ontwerp in de Senaat is dat andermaal bevestigd. De Minister van Justitie verklaarde :

"Volgens de Regering gaat het wel degelijk om administratieve beslissingen, zelfs wat betreft de toepassing in België van beslissingen die zouden worden getroffen door een buitenlands vonnis. Dit heeft echter volgens de Regering geen jurisdictioneel karakter". (Parlementaire Handelingen, Senaat, zitting van 26 juli 1963).

Zijn de erkenningscommissies geen administratieve rechtscolleges, dan schrijve men in de artikelen 2, tweede lid, en 12 van de Franse tekst van het ontwerp "séance" in plaats van "audience".

+

+ +

Gelet op artikel 2 van de wet van 30 december 1963 wordt voor het opschrift de volgende lezing in overweging gegeven :

"Koninklijk besluit tot vaststelling van de organisatie en de werkwijze van de erkenningscommissie en van de commissie van beroep, alsook van de procedure voor de indiening en het onderzoek van aanvragen ter verkrijging van de titel van beroepsjournalist".

+

.../...

Artikel 1.

Ter inachtneming van de terminologie uit de wet van 30 december 1963 schrijve men "commissie van beroep" in plaats van "erkenningscommissie van beroep".

+

Artikelen 3 en 5.

De volgende lezing voor die artikelen zou de bedoeling van de Regering beter tot haar recht laten komen :

"Artikel 3.-

Iedere afdeling van de commissie van eerste aanleg bestaat uit acht gewone en uit acht plaatsvervangende leden.

De Koning benoemt :

- twee gewone leden op de voordracht van de Algemene Belgische Persbond ;
- twee gewone leden op de voordracht van de Entente der Brusselse dagbladbestuurders ;
- twee gewone leden op de voordracht van de Federatie van Belgische dagbladen ;
- twee gewone leden op de voordracht van de Beroepsunie van de Belgische pers.

Voor ieder gewoon lid is er een plaatsvervangend lid, dat op dezelfde wijze wordt benoemd.

De hierboven genoemde verenigingen en groeperingen dragen voor ieder te begeven mandaat elk twee kandidaten voor.

.../...

Artikel 5.-

Iedere afdeling van de commissie van beroep bestaat uit een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter en uit vier gewone en vier plaatsvervangende leden.

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

De Koning benoemt volgens de in artikel 3, vierde lid, gestelde regelen :

- 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 Entente der Brusselse dagbladbestuurders ;
- een gewoon en een plaatsvervangend lid op de voordracht van de Federatie van Belgische dagbladen ;
- een gewoon en een plaatsvervangend lid op de voordracht van de Beroepsunie van de Belgische pers".

Artikel 4.

Het tweede lid leze men liever zo :

"Als de voorzitter verhinderd is of zijn ambt vacant is, neemt het oudste lid het voorzitterschap waar".

.../...

Het ontwerp zegt niet wie het secretariaat waarneemt als de secretaris afwezig is of als zijn ambt vacant is.

Artikel 6.

Dat artikel lijkt onbestaanbaar met de splitsing van de commissies in twee aparte afdelingen : het bepaalt dat het mandaat van de helft der commissieleden die de eerste maal zijn aangewezen bij loting wordt vernieuwd. Dat kan tot gevolg hebben, dat alle leden van een afdeling hun mandaat tot drie jaar beperkt zien. Zo bedoelt de Regering het stellig niet.

Bedoeld zal zijn, dat de vernieuwing binnen iedere afdeling moet plaats hebben.

Het derde lid heeft geen juridische strekking ; het is niet meer dan een aanbeveling ten behoeve van de gewone leden.

Voorgesteld wordt, dat artikel als volgt te lezen:

"Artikel 6.-

Het mandaat van gewoon of plaatsvervangend lid van de commissies duurt zes jaar.

De afdelingen kunnen om de drie jaar voor de helft worden vernieuwd. Voor de eerste maal wordt bij loting uitgemaakt welk van de twee gewone leden, met zijn plaatsvervanger, van ieder der in artikel 3 genoemde beroepsverenigingen het eerst aftreedt.

.../...

Een gewoon lid dat verhinderd, is wordt door zijn plaatsvervanger vervangen.

Bij overlijden of ontslag wordt een gewoon lid ... (zoals in het ontwerp) ...

Het plaatsvervangend lid ...(zoals in het ontwerp)...

De voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van iedere afdeling van de commissie van beroep worden voor zes jaar benoemd".

Artikel 7.

Een betere lezing voor het tweede en het derde lid ware :

"Opdat een afdeling van de commissie van eerste aanleg kan beraadslagen en beslissen, moeten zes van haar leden aanwezig zijn .

Opdat een afdeling van de commissie van beroep kan beraadslagen en beslissen, moeten de voorzitter en twee leden aanwezig zijn".

Artikel 8.

Het reglement van orde kan niet afwijken van de bepalingen van het ontwerp-besluit, evenmin als van artikel 7 daarvan ; de woorden "onverminderd de bepalingen van vorig artikel" moeten vervallen.

+

.../...

Artikel 8 draagt de commissie van beroep de zorg op, haar eigen reglement van orde en ook dat van de commissie van eerste aanleg vast te stellen. Dat betekent, dat beide afdelingen van de commissie van beroep samen moeten vergaderen. Het ontwerp zegt echter niet wie dan die vergadering voorzit en hoe wordt beraadslaagd en beslist.

Artikel 9.

Geen bepaling van het ontwerp zegt naar welke maatstaf de bevoegdheid van iedere afdeling wordt bepaald. Dat zou, naar de geest van de taalwetgeving, de taal moeten zijn waarin de aanvraag is ingediend.

Artikel 11.

De Raad van State geeft voor het tweede, het derde en het vierde lid de volgende lezing in overweging :

"De procedure wordt in beginsel aan de hand van stukken gevoerd. De aanvrager kan echter worden opgeroepen als de afdeling dat nodig acht ; hij moet worden opgeroepen als de aangewezen verslaggever tot afwijzing van de aanvraag concludeert. In die gevallen wordt de oproeping bij ter post aangetekende brief gericht aan de woonplaats van de belanghebbende, ten minste veertien dagen vóór de dag die voor de verschijning is bepaald.

Als de regelmatig opgeroepen belanghebbende niet verschijnt, wordt hij op dezelfde wijze en binnen dezelfde termijn een tweede maal opgeroepen.

..../...

Indien de belanghebbende op de tweede oproeping niet ingaat zonder zijn afwezigheid te verantwoorden, beslist de commissie en die beslissing kan niet dan bij wege van hoger beroep worden aangevallen".

Artikel 12.

Aan het slot van dat artikel schrijve men :"... wordt de zaak tot een latere zitting uitgesteld".

Artikel 13.

Het uitgangspunt voor de termijn is in het eerste lid niet aangegeven.

De tekst ware dan ook als volgt te stellen :

"Een door de voorzitter voor eensluidend verklaard afschrift van de beslissing wordt ter kennis van de belanghebbende gebracht, op zijn woonplaats en bij ter post aangetekende brief, binnen een termijn van veertien dagen te rekenen van de beslissing".

Artikel 14.

Dat artikel leze men zo :

"Artikel 14.-

De belanghebbende kan tegen de beslissing van de erkenningscommissie van eerste aanleg hoger beroep instellen binnen twee maanden na de kennisgeving ... (verder zoals in het ontwerp) ...

.../...

Het dossier wordt binnen veertien dagen na het inkomen van het beroepschrift bezorgd aan ... (verder zoals in het ontwerp) ...

Het beroep wordt behandeld en de beslissing wordt genomen en ter kennis gebracht overeenkomstig de artikelen 11, 12 en 13".

Artikel 15.

Dat artikel ware beter als volgt gesteld, waarbij het tweede en het derde lid onderscheidenlijk het derde en het vierde worden :

"Artikel 15.-

Degene wie de titel van beroepsjournalist is verleend, moet, zodra hij aan de in artikel 1 van de wet van 30 december 1963 gestelde vereisten niet meer voldoet, daarvan mededeling doen aan de voorzitter van de afdeling van de commissie die op zijn aanvraag heeft beschikt.

De in artikel 3 bedoelde verenigingen en groeperingen kunnen de voorzitter van voornoemde afdeling kennis geven van feiten die tot intrekking van de erkenning kunnen leiden.

Onverminderd het vierde lid wordt ... (verder zoals in het ontwerp) ...

De belanghebbende ... (zoals in het ontwerp) ...".

.../...

Artikel 16.

Te oordelen naar hetgeen de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, moet van de beslissingen inzake intrekking van de erkenning ook aan de Eerste-Minister kennis worden gegeven. Men leze de tekst dan ook als volgt :

"Artikel 16.-

Degenen wie de titel van beroepsjournalist is verleend, ontvangen, door toedoen van de Eerste Minister, een kaart waarvan deze de vorm, de kleur en de vermeldingen bepaalt.

Met het oog op de afgifte van de kaart van beroepsjournalist wordt van de beslissingen die erkenning verlenen of intrekken, aan de Eerste Minister een afschrift toegezonden, dat voor eensluidend is verklaard door de voorzitter van de afdeling die ze heeft gewezen".

Artikel 17.

Dat artikel bepaalt, dat de Algemene Belgische Persbond "belast is met de inrichting van het administratief secretariaat en met de bewaring van het archief".

Een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid actief laten deelnemen aan het beheer van een openbare dienst lijkt ongewoon. Het dreigt moeilijkheden mee te brengen, vooral als het er zal op aankomen de verantwoordelijkheid vast te leggen .

---

chambre était composée de

sieurs : J. SUETENS, premier président,
Heren : eerste voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

F. DUCHENE, assesseurs de la section de législation,
J. ROLAND, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version ançaise et la version néerlanise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.
Le rapport a été présenté par H. ROUSSEAU, 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. H. ROUSSEAU, substituut.

E GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. DE LEUZE. (s.) J. SUETENS.