

Boordrucht (2)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling
etgeving, eerste vacantiekamer,
e 18e juli 1959 door de Minister
an Culturele Zaken verzocht hem,
an advies te dienen over een ont-
erp van wet "houdende organisatie
an de Instituten der Belgische
adio en televisie", heeft de 11e
eptember 1959 het volgend advies
egeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section
de législation, première chambre
des vacations, saisi par le Mi-
nistre des Affaires culturelles,
le 18 juillet 1959, d'une demande
d'avis sur un projet de loi "or-
ganique des Instituts de la ra-
diodiffusion-télévision belge",
a donné le 11 septembre 1959
l'avis suivant :

Het ontwerp strekt tot reorganisatie van de openbare dienst der radio- en televisieuitzendingen, die tot dusver door het Belgisch Nationaal Instituut voor radio-omroep werd verzekerd.

Op 10 april 1959 heeft de Raad van State advies gegeven over een ontwerp van wet met hetzelfde onderwerp. Met de meeste toen gemaakte opmerkingen is in dit nieuwe ontwerp rekening gehouden, terwijl ook de toen voorgestelde teksten zijn overgenomen.

Over de samenstelling van de raden van beheer der uitzendingsinstituten en de verkiezing van hun leden bevat het ontwerp nieuwe bepalingen die uitgaan van de artikelen 10, 11 en 12 van de wet van 10 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand, gewijzigd bij de wet van 8 juni 1945.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Luidens artikel 5 van het ontwerp staat elk van beide uitzendingsinstituten onder het gezag van een raad van beheer, bestaande uit acht leden om de beurt benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en door de Senaat.

Luidens artikel 8, § 1, van het ontwerp geschieden deze benoemingen bij geheime stemming; ieder lid van de benoemende Wetgevende Kamer beschikt over één stem, die hij uitbrengt door op zijn stembiljet de naam van de kandidaat aan wie hij de voorkeur geeft aan te duiden ; benoemd zijn de acht kandidaten met de meeste

stemmen; bij gelijkheid van stemmen krijgt de oudste kandidaat de voorkeur; de leden van de Wetgevende Kamer kunnen, bij het stemmen voor een werkend lid, op hetzelfde stembiljet een plaatsvervangend lid aanduiden; de aanduiding van de plaatsvervangers geschiedt onder dezelfde voorwaarden als de benoeming der werkende leden; de stemmen uitgebracht voor de kandidaten-plaatsvervangers worden daarbij in afzonderlijke reeksen gerangschikt.

De vraag doet zich op, of sommige van die bepalingen niet in strijd zijn met artikel 46 van de Grondwet, luidens hetwelk iedere Kamer in haar reglement bepaalt op welke wijze zij van haar bevoegdheden gebruik maakt, en met artikel 38, eerste lid, van de Grondwet, luidens hetwelk elk besluit wordt genomen bij volstrekte meerderheid van stemmen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zal worden bepaald ten opzichte van verkiezingen en voordrachten.

Op het eerste gezicht lijken de ontworpen bepalingen over de wijze van benoeming der leden van de beheerraad in strijd met de letter van artikel 46 en van artikel 38, eerste lid, van de Grondwet. Het ontwerp regelt immers in een wet de wijze waarop de Kamers hun benoemingsbevoegdheid zullen uitoefenen, terwijl artikel 46 bepaalt dat het aan elke Kamer toekomt vrij en soeverein in haar reglement te bepalen "op welke wijze zij van haar bevoegdheden gebruik maakt". Waar de ontworpen wet anderszijds voorschrijft, dat de acht kandidaten met de meeste stemmen worden benoemd, wijkt zij af van het beginsel, dat elk besluit bij volstrekte meerderheid van stemmen wordt genomen, terwijl toch volgens artikel 38, eerste lid, zulke afwijking, inzake verkiezingen en voordrachten, alleen mogelijk is in de reglementen der Kamers.

Er moet nochtans worden vastgesteld, dat de wetgever zich niet altijd aan die strakke interpretatie heeft gehouden.

Zo is de wijze van uitoefening van sommige bevoegdheden, die door een bijzondere wet en niet door de Grondwet aan de Kamers zijn opgedragen, rechtstreeks in die wet zelf bepaald.

Artikel 15 van de wet van 18 oktober 1908, gewijzigd bij de wet van 5 maart 1912 op het Gouvernement van Belgisch-Congo (1), artikel 18 van de wet van 19 juli 1930 gewijzigd bij de wet van 23 december 1937 tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon, artikel 6 van de wet van 11 juli 1935 tot oprichting van de Nationale Dienst voor de voltooiing van de Noord-Zuidverbinding, en artikel 27 van de besluitwet van 20 november 1946 tot oprichting van de Regie der luchtwegen, bepalen namelijk dat de instemming van de Wetgevende Kamers met de haar voorgelegde ontwerpen stilzwijgend wordt verkregen door het verstrijken van vastgestelde termijnen.

De wet van 18 april 1898 op het gebruik der Vlaamse taal bij officiële bekendmakingen is verder gegaan, evenals trouwens de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.

.../...

(1) Dit artikel 15 is thans vervangen door de besluitwet van 19 mei 1942.

De wet van 18 april 1898 regelt aangelegenheden die ressorteren onder de grondwettelijke bevoegdheden van elke Wetgevende Kamer. Na in artikel 1 te hebben bepaald dat "de wetten worden gestemd, bekrachtigd, afgekondigd en bekendgemaakt in de Franse en in de Vlaamse taal", schrijft ze voor op welke wijze iedere Kamer de wetsontwerpen en -voorstellen zal onderzoeken en goedkeuren.

Artikel 2 bepaalt : "Wetsontwerpen uitgaande van de Regering worden de Kamers aangeboden in tweetalige tekst. Wetsontwerpen uitgaande van de leden der Kamers worden overgelegd hetzij in tweetalige tekst, hetzij in de taal door de voorstellers verkozen. In het laatste geval doet het Bureau ze vertalen vooraleer zij in beraadslaging komen. De stemming over de wijzigingen voorgesteld gedurende de beraadslaging mag gebeuren over een enkele tekst. Worden ze aangenomen, dan doet het Bureau de aldus gewijzigde artikelen vertalen vóór de tweede stemming. Wanneer, bij de tweede stemming, wijzigingen worden toegebracht aan de bij de eerste stemming aangenomen artikelen, dan mogen de Kamers beslissen dat de eindstemming tot een latere zitting uitgesteld wordt. In elk geval, heeft er een enige stemming plaats over een volledige in beide talen opgestelde tekst".

Na op die wijze te hebben bepaald hoe moet worden te werk gegaan voor het goedkeuren van wetsontwerpen en wetsvoorstellen, voegt artikel 2 eraan toe : "De Kamers bepalen in hare verordeningen de maatregelen welke zij nuttig achten om, elke wat haar betreft, de uitvoering dezer wet te verzekeren".

.../...

Deze laatste bepaling werd als volgt verantwoord in het verslag VAN VRECKEM namens de Senaatscommissie (Senaat 1896-1897, verslag van 8 december 1896, nr 26): "L'organisation de la procédure devant la Chambre échappe à l'action du législateur". De verslaggever brengt vervolgens de bepaling van artikel 46 van de Grondwet in herinnering.

Het valt dadelijk op, dat de wetgever van 1898 zich praktisch genoodzaakt zag een aangelegenheid, waarin eenheid van procedure niet kon worden gemist, te onttrekken aan de reglementen van de Kamers, die immers steeds voor wijziging vatbaar zijn en van Kamer tot Kamer kunnen verschillen.

Het probleem van artikel 46 van de Grondwet heeft zich ook voorgedaan in een andere wet welke, evenals die van 18 april 1898, de wijze van uitoefening van aan de Kamers opgedragen grondwettelijke bevoegdheden regelt: de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, die het door artikel 40 van de Grondwet aan de Kamers toegekende recht van onderzoek in werking stelt.

De memorie van toelichting van een door de Kamer in 1865 goedgekeurd ontwerp, waar de memorie bij de wet van 3 mei 1880 naar verwijst, verklaart:

"En présence des articles 40 et 46 de la Constitution, il s'est élevé des doutes sur la nécessité d'une loi organique du droit d'enquête. On s'est demandé si les Chambres n'étaient pas investies par ces dispositions constitutionnelles des pouvoirs nécessaires pour organiser seules, et par voie réglementaire, les enquêtes qu'elles auraient ordonnées.

.../...

Cette opinion, qui a été soutenue en 1831 à la Chambre des Représentants, lors de la discussion d'un projet de loi présenté par la commission instituée par elle, a été combattue à cette époque par des considérations qui paraissent au Gouvernement tout à fait décisives.

L'exercice du droit d'enquête implique le pouvoir d'obliger les citoyens à comparaître et à répondre aux questions qui leur sont adressées, le pouvoir de leur imposer la prestation d'un serment, le pouvoir enfin de réprimer les résistances illégitimes. Le succès de l'enquête ne peut en effet être abandonné au bon vouloir des individus; les décisions des Chambres doivent être pourvues d'une sanction réelle.

Or, la Constitution qui détermine les attributions des pouvoirs, est également la charte des libertés individuelles, et elle place ces libertés sous la sauvegarde de la loi. La loi seule peut régler les droits que la Constitution garantit aux individus; la loi seule peut imposer à ceux-ci de nouveaux devoirs: les Chambres ne peuvent donc seules, et en vertu de leur règlement, introduire des dispositions obligatoires pour les citoyens.

Une loi est, en effet, nécessaire pour établir des peines (article 8).

Il faut une loi pour imposer le serment (article 127).

Les dépenses mêmes que les enquêtes occasionnent réclament l'intervention du pouvoir législatif (article 115).

Le projet de loi que j'ai l'honneur, Messieurs, de soumettre à vos délibérations, se borne à donner aux Chambres les moyens d'action indispensables pour l'exercice du droit d'enquête. Il laisse à chaque Chambre le soin de déterminer le mode de procéder qu'elle entend adopter" (Kamer, zitting 1879-1880, doc. nr 39, bijlage 1).

Artikel 3 van de wet van 3 mei 1880 bepaalt :

"De Commissie wordt ingericht en zij keraadslaaft overeenkomstig de regelen door de Kamer bepaald.

Zij gaat tot het onderzoek over, onverminderd het recht aan elk lid der Kamer toegekend om het bij te wonen.

De vergaderingen, waarin getuigen of deskundigen worden gehoord, worden in het openbaar gehouden, tenzij de Commissie anders beslist".

.../...

De eerste twee alinea's van deze bepaling komen woordelijk uit het door de Kamer in 1865 goedgekeurde ontwerp. Zij zijn als volgt toegelicht in het verslag NOTHOMB (Pasin. 1880, blz. 185) :

"Le texte du § 1er résout implicitement un des points en discussion, à savoir, si, la loi votée, il n'est pas nécessaire, pour en assurer l'exécution, que chaque Chambre fasse un règlement spécial ad hoc ?

Le texte proposé répond affirmativement ; il donne ainsi satisfaction à la demande formelle faite par un des membres de la section centrale.

Pareil règlement est d'ailleurs indispensable ; une loi, par cela même qu'elle est générale, ne pourrait prévoir toutes les mesures d'exécution, lesquelles ne peuvent être les mêmes pour toutes les enquêtes. Il va de soi que ce règlement doit se conformer aux principes de la loi.

La pensée pourra être plus clairement rendue par la rédaction suivante du § 1er.

La commission est constituée et elle délibère suivant les règles que chaque Chambre établira, en conformité de la loi, dans un règlement d'ordre intérieur.

Au surplus, cette faculté n'avait pas même besoin d'être exprimée ; elle est écrite dans l'article 46 de la Constitution.

Rien d'ailleurs ne semble s'opposer à ce que la commission d'enquête se trace, à elle même, certaines règles pour assurer la marche de ses travaux ; ces règles, naturellement, ne pouvant s'éloigner en rien, ni de la loi, ni du règlement de la Chambre.

Le § 2 soulève des questions moins faciles.

Et d'abord, chaque membre aura-t-il le droit d'assister à l'enquête ?

Le texte proposé l'accorde formellement.

Le texte voté en 1865, également. Mais ce n'a pas été sans une sérieuse discussion.

.../...

En lui-même, le droit n'a pas été contesté, et il ne pouvait l'être puisque la commission d'enquête n'est que la représentation et, comme on l'a dit, la continuation de la Chambre elle-même; mais on a cessé d'être d'accord sur deux points, à savoir : fallait-il expressément mentionner ce droit et où cette mention devait-elle trouver sa place ?

Pour les uns, cette mention était absolument superflue, le droit de présence aux enquêtes ne pouvant être contesté aux membres des Chambres dont la commission n'est que l'émanation ; mentionner ce droit dans la loi, c'est en quelque sorte en douter et en subordonner l'approbation aux deux autres branches du pouvoir législatif; en tous cas, ce n'est pas dans la loi générale, mais dans son règlement que chaque Chambre doit consigner cette faculté attribuée à ses membres.

Pour les autres, ce droit de présence est tellement indiscutable, qu'il n'y a aucune appréhension à concevoir du côté des autres branches du pouvoir législatif, mais, d'autre part, il est tellement important, qu'il mérite bien d'être rappelé dans la loi ; qu'il en recevra par là une consécration nouvelle, et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner.

Cette dernière opinion a largement prévalu.

Quant à la section centrale, elle n'a eu, sur ce point, aucune hésitation; le droit des membres d'assister aux enquêtes que chaque Chambre ordonne est indéniable. C'est la garantie la plus efficace de la loyauté des opérations.

Elle estime que la mention doit en être faite dans le dispositif de la loi".

De parlementaire voorbereiding van de wet van 3 mei 1880 leert dus het volgende :

1° zelfs voor gevallen waarin de bevoegdheid de Kamers door de Grondwet is opgedragen, heeft de wetgever zich bevoegd geacht om de wijze van uitoefening ervan te regelen, in zover die uitoefening betrekking heeft op het recht van derden en niet kan worden geregeld door gewone interne voorzieningen in het kader van het reglement van een vergadering ;

- 2° de wetgever van 1880 beschikt, evenals die van 1898, op een aantal punten, maar hij laat een min of meer omvangrijk "résidu" bestaan - de maatregelen tot uitvoering van de wet -, te regelen door huishoudelijke voorzieningen die elke Kamer kan vaststellen ;
- 3° soms is het echter beter dat hetgeen door het reglement van de Kamers kan worden geregeld - het recht voor elk lid het onderzoek bij te wonen - uitdrukkelijk in de wet wordt neergelegd om op die wijze te ontvangen wat het verslag NOTHOMB noemt "une consécration nouvelle, et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner".

Uit dit alles blijkt, dat de gewone wetgever is opgetreden om te bepalen op welke wijze een bevoegdheid van de Kamers moest worden uitgeoefend, wanneer het om de rechten van de Staatsburgers ging, en ook wanneer het zaak was een eenheid tot stand te brengen welke langs het reglement van de Kamers onmogelijk te bereiken was.

In het onderhavige geval mag enerzijds worden aangenomen, dat eenheid in de wijze waarop elk van beide Kamers de werkende en plaatsvervangende beheerders van een door de wet opgerichte openbare instelling zal benoemen niet kan worden gemist, anderzijds, dat die noodzakelijke eenheid en de bestendigheid daarvan alleen door een wet en niet door altijd aan verandering onderhevige Kamerreglementen kunnen worden bereikt.

.../...

II.

Het vraagstuk der private zenders wordt door het ontwerp niet geregeld. Deze blijven onderworpen aan de wet van 14 mei 1930, luidens welke niemand, zonder voorafgaand verlof van de Minister, een zendtoestel voor radioverbindingen mag plaatsen, gebruiken of doen werken.

Toch zal het ontwerp niet zonder invloed zijn op het gebruik van private zenders. Het gelast immers de Koning de nodige frequenties ter beschikking van de openbare dienst der radio- en televisieuitzendingen te stellen : door alle frequenties ter beschikking van de openbare dienst te stellen, zou de Regering de private zenders volledig kunnen uitschakelen en zodoende de openbare dienst het monopolie van de uitzendingen verlenen.

Uit de inlichtingen door de Regering aan de Raad van State verstrekt, blijkt dat alle middelbare radiofrequenties en alle televisiefrequenties waarover België thans krachtens internationale verdragen beschikt, aan de openbare radio- en televisieinstituten zullen worden toegewezen.

Aldus zouden praktisch alleen ultrakorte radiofrequenties voor eventuele toewijzing aan private zenders vrij blijven. Wat de televisieuitzendingen betreft, zou het om redenen van technische aard vooralsnog onmogelijk zijn, kanalen ter beschikking van particulieren te stellen.

.../...

III.

Het ontwerp handelt niet over gewestelijke zenders noch over een koloniale zender in de aard van die welke thans door het Belgisch Nationaal Instituut voor radio-omroep worden geëxploiteerd. De Regering is de mening toegedaan dat dergelijke zenders op grond van het onderhavige voorontwerp van wet en, wat Belgisch-Congo betreft, met verlof van de bevoegde overheid zullen kunnen worden opgericht.

IV.

De wet van 18 juni 1930 "op de stichting van het Belgisch Nationaal Instituut voor radio-omroep" bedoelde met radio-omroep "de radiouitzendingen door middel van het woord, de muziek, klanken, beelden, en, over het algemeen, alle seinen of berichten van welke aard ook". Het begrip "radiouitzending" omvatte dus de televisie.

Het internationaal verdrag betreffende de .verreberichtgeving, ondertekend op 22 december 1952 te Buenos-Aires en goedgekeurd door de wet van 15 juli 1955, bepaalt als volgt de "radio-omroepdienst": "Een dienst voor radioberichtgeving die uitzendingen doet welke bestemd zijn om rechtstreeks door het publiek in het algemeen te worden ontvangen. Deze dienst kan bestaan uit klank-, televisie- of fac-similé-uitzendingen ofwel uit andere soorten uitzendingen".

.../...

Hieruit volgt dat het begrip "radio-omroep" zowel klank- als beelduitzendingen omvat, zodat een "radioinstituut" overeenkomstig de bestaande nationale en internationale wetgeving reeds een televisiedienst insluit.

De Regering verkiest echter, benevens de term "radio", ook het woord "televisie" te gebruiken omdat in de omgangstaal tussen beide termen een onderscheid wordt gemaakt en omdat ook in het buitenland deze terminologie wordt gebruikt.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Luidens artikel 4 zal de Minister alle eventuele geschillen tussen de instituten beslechten. Het is wel verstaan dat deze bepaling de bevoegdheid van de gewone rechtscolleges of die van de Raad van State niet uitsluit.

De Franse tekst van artikel 7, § 1, tweede lid, leze men als volgt :

"Leur mandat ne peut être prorogé ..., ils ne peuvent être nommés ou cooptés de nouveau ...".

Artikel 8, § 1, vijfde lid, bepaalt dat de aanduiding van de plaatsvervangers geschiedt "in dezelfde voorwaarden als de benoeming der werkende leden". Volgens de tekst die daarop volgt, verschilt de aanwijzing van de plaatsvervangers echter in aanzienlijke mate van de

.../...

benoeming der werkende leden : terwijl alleen de acht kandidaten met de meeste stemmen tot werkend lid worden benoemd, worden alle kandidaten-plaatsvervangers benoemd die stemmen hebben behaald. Zij zullen achtereenvolgens worden opgeroepen ter vervanging van de werkende leden wier plaatsvervangers zij zijn. Derhalve wordt voorgesteld het eerste deel van de zin te schrappen en dit lid als volgt te lezen :

"De kandidaten-plaatsvervangers die stemmen hebben verkregen, worden in afzonderlijke reeksen gerangschikt, volgens de naam van de werkende leden aan wie zij op de stembiljetten zijn toegevoegd".

§ 2, tweede lid, van hetzelfde artikel lijkt niet geheel overeen te stemmen met de memorie van toelichting. Volgens de tekst van het ontwerp zouden de plaatsvervangers van gecoöpteerde leden samen met die leden worden gecoöpteerd. Volgens de memorie van toelichting echter wordt een plaatsvervanger alleen gecoöpteerd bij "voortijdige vacature". Naar aan de Raad van State werd verklaard, moet de tekst van de memorie van toelichting in overeenstemming worden gebracht met artikel 8, § 2, tweede lid.

In artikel 18, § 3, leze men :

"... en de twee directeurs-generaal bedoeld in § 1".

.../...

Artikel 18, § 5, zegt dat de directeurs-generaal van het centraal instituut, de bij dit instituut ingestelde colleges en ten slotte de administrateurs-generaal van de uitzendingsinstituten, "elk wat hem betreft", waken over "het voorafgaand onderzoek van de aan de algemene raad voorgelegde zaken" en belast zijn met "de uitvoering van de beslissingen van de algemene raad". Kan de onderscheiden opdracht van deze colleges, directeurs-generaal en administrateurs-generaal thans niet nader worden omschreven, dit artikel moet althans bepalen, dat het in artikel 20 bedoelde reglement hun respectieve bevoegdheden zal vaststellen.

Volgens artikel 23, § 2, regelt de Koning onder meer de pensioenen van administrateurs-generaal, directeurs-generaal en personeel van de instituten. De Raad van State moge de Regering attent maken op de wet van 28 april 1958 "betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden".

Artikel 25, § 1, bepaalt : "De nieuwsuitzendingen van elk der instituten worden in een geest van strenge objectiviteit en zonder enige voorafgaande censuur... gehouden".

Er moge worden op gewezen, dat voorafgaande inmenging van de Regering alleen voor nieuwsuitzendingen wordt uitgesloten.

.../...

Vanzelfsprekend komt het de Regering toe, in gevallen als bedoeld onder § 2 van dit artikel uitzendingen van een openbare dienst te verbieden wanneer zij die "met de wetten of met het algemeen belang, met de openbare orde of met de goede zeden" strijdig acht of er "een belediging ... voor andermans overtuiging of voor een vreemde Staat" in ziet.

Krachtens § 5 van artikel 25 blijft het de wet voorbehouden te beslissen of reclame-uitzendingen zullen worden toegelaten.

Het in artikel 3 van de wet van 18 juni 1930 neergelegde verbod om reclame-programma's uit te zenden, zal vervallen als die wet overeenkomstig artikel 29 van het ontwerp eenmaal zal zijn opgeheven.

Normaal zouden de raden van beheer en de algemene raad, elk wat hem betreft, machtiging moeten verlenen tot het uitzenden van reclame-programma's.

Nu § 5 echter bepaalt, dat het de wet voorbehouden blijft te beslissen over het eventueel toelaten van reclame-uitzendingen, blijft het verbod bestaan. Dit zou uitdrukkelijk in de tekst moeten worden gezegd.

Artikel 27, § 1, regelt "de eerste benoemingen te verrichten volgens artikel 5, 1°". Artikel 5, 1°, regelt alleen de benoeming van werkende leden van de raden van beheer; de eerste benoeming van plaatsvervangers zou echter ook op die wijze moeten gedaan.

Artikel 27, § 1, leze men als volgt :

"De eerste benoemingen van werkende leden van de raden van beheer en van hun plaatsvervangers zullen worden gedaan door de Senaat, wat de raad van beheer van het Instituut der Vlaamse uitzendingen, en door de Kamer van Volksvertegenwoordigers wat de raad van beheer van het Instituut der Franse uitzendingen betreft.

De acht aldus in elke raad van beheer benoemde leden zullen vervolgens de andere twee leden van de raad van beheer en dezor plaatsvervangers coöpteren".

Le projet tend à la réorganisation du service public des émissions de la radiodiffusion et de la télévision, qui a été assuré jusqu'à présent par l'Institut national belge de radiodiffusion.

Le 10 avril 1959, le Conseil d'Etat a émis un avis sur un projet de loi dont l'objet était le même. Le projet actuel tient compte de la plupart des remarques faites dans l'avis précité et reprend à cet égard les textes proposés par le Conseil d'Etat.

Toutefois, en ce qui concerne la composition des conseils d'administration des instituts d'émission et le mode d'élection de leurs membres, le projet prévoit des dispositions nouvelles qui s'inspirent des articles 10, 11 et 12 de la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique, modifiée par la loi du 8 juin 1945.

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Aux termes de l'article 5 du projet, chacun des instituts d'émission est placé sous l'autorité d'un conseil d'administration comprenant huit membres, nommés alternativement par la Chambre des Représentants et par le Sénat.

Aux termes de l'article 8, § 1er, du projet, ces nominations se font au scrutin secret; chaque membre de l'assemblée législative qui procède aux nominations dispose d'une seule voix qu'il exprime en indiquant sur son bulletin de vote le nom du candidat qu'il entend favoriser; sont nommés les huit candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix; en cas de parité de voix, la préférence est accordée au candidat le plus âgé; les membres de l'assemblée, en votant pour un membre titulaire, peuvent lui désigner sur le même bulletin un membre suppléant; la désignation des suppléants a lieu dans les mêmes conditions que la nomination des membres titulaires, les suffrages obtenus par les candidats suppléants étant classés en catégories séparées.

On pourrait se demander si certaines de ces dispositions ne violent pas l'article 46 de la Constitution, aux termes duquel chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, et l'article 38, alinéa 1er, de la Constitution, aux termes duquel toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations.

A première vue, les dispositions du projet qui déterminent le mode de nomination des membres du conseil d'administration paraissent contraires au sens littéral de l'article 46 et de l'article 38, alinéa 1er, de la Constitution. En effet, le projet règle la manière dont s'exercera le pouvoir de nomination

attribué aux Chambres par une loi, alors que l'article 46 dispose qu'il appartient à chaque Chambre de déterminer librement et souverainement, par voie réglementaire, "le mode suivant lequel elle exerce ses attributions". D'autre part, en prescrivant que sont nommés les huit candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, le projet inscrit, dans la loi elle-même, une dérogation au principe que toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, alors que l'article 38, alinéa 1er, ne prévoit pareille dérogation, en matière d'élections et de présentations, que dans les règlements des Chambres.

Force est de constater que le législateur n'a pas toujours adopté cette interprétation rigoureuse.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne certaines attributions confiées aux Chambres par une loi spéciale, et non par la Constitution, la loi a réglé directement elle-même le mode suivant lequel ces attributions seraient exercées.

A cet égard, en effet, l'article 15 de la loi du 18 octobre 1908, modifiée par la loi du 5 mars 1912 sur le Gouvernement du Congo belge (1), l'article 18 de la loi du 19 juillet 1930, modifiée par la loi du 23 décembre 1937 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, l'article 6 de la loi du 11 juillet 1935 instituant l'Office national pour l'achèvement

.../...

(1) Cet article 15 est actuellement remplacé par l'arrêté-loi du 19 mai 1942.

de la jonction Nord-Midi, et l'article 27 de l'arrêté-loi du 20 novembre 1946 créant la Régie des voies aériennes prévoient que l'assentiment des Chambres législatives sur des projets qui leur sont soumis est acquis tacitement par l'expiration de délais déterminés.

La loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles a été plus loin, et il en est de même de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

La loi du 18 avril 1898 règle, en effet, des matières qui relèvent des attributions constitutionnelles de chaque Chambre législative. Après avoir disposé en son article 1er que "... les lois sont votées, sanctionnées, promulguées et publiées en langue française et en langue flamande", la loi détermine le mode suivant lequel chaque Chambre examinera et adoptera les projets et les propositions de loi.

L'article 2 prévoit, en effet, que "les projets de loi émanant du Gouvernement sont présentés aux Chambres en double texte. Les propositions émanant de l'initiative des membres des Chambres sont faites soit en double texte, soit dans la langue choisie par leurs auteurs. Dans ce dernier cas, le bureau le fait traduire avant leur mise en délibération. Le vote des amendements, produits au cours de la discussion, peut avoir lieu sur un texte unique. S'ils sont admis, le bureau fait traduire, avant le second vote, les articles ainsi amendés. Si lors du second vote des modifications sont apportées aux articles adoptés au premier vote, les Chambres peuvent décider que le

vote définitif sera ajourné à une séance ultérieure. Dans tous les cas, il est procédé par un vote unique sur un texte complet formulé dans les deux langues".

Après avoir fixé ainsi la procédure à suivre pour l'adoption des projets et des propositions de loi, l'article 2 ajoute que "les Chambres arrêtent par voie réglementaire, les mesures qu'elles jugent utiles pour assurer chacune, en ce qui la concerne, l'exécution de la présente loi".

Cette dernière disposition fut justifiée comme suit dans le rapport déposé par M. VAN VRECKEM au nom de la Commission du Sénat (Sénat, 1896-1897, rapport du 8 décembre 1896, n° 26) : "L'organisation de la procédure devant la Chambre échappe à l'action du législateur". Le rapporteur rappelle ensuite la disposition de l'article 46 de la Constitution.

On aperçoit tout de suite la nécessité pratique évidente où le législateur de 1898 se trouvait de ne pas faire dépendre des règlements des Chambres - règlements toujours susceptibles de modifications et qui peuvent être différents pour chaque Chambre - une matière où l'uniformité de procédure s'imposait de manière impérative.

Le problème de l'article 46 de la Constitution a été également soulevé dans une autre loi qui, de même que la loi précitée du 18 avril 1898, règle le mode d'exercice d'attributions constitutionnelles conférées aux Chambres : il s'agit de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, mettant en oeuvre le droit d'enquête reconnu aux Chambres par l'article 40 de la Constitution.

L'exposé des motifs d'un projet adopté par la Chambre en 1865 et auquel se réfère l'exposé des motifs de la loi du 3 mai 1880 s'exprime comme suit :

"En présence des articles 40 et 46 de la Constitution, il s'est élevé des doutes sur la nécessité d'une loi organique du droit d'enquête. On s'est demandé si les Chambres n'étaient pas investies par ces dispositions constitutionnelles des pouvoirs nécessaires pour organiser seules, et par voie réglementaire, les enquêtes qu'elles auraient ordonnées.

Cette opinion, qui a été soutenue en 1831 à la Chambre des Représentants, lors de la discussion d'un projet de loi présenté par la commission instituée par elle, a été combattue à cette époque par des considérations qui paraissent au Gouvernement tout à fait décisives.

L'exercice du droit d'enquête implique le pouvoir d'obliger les citoyens à comparaître et à répondre aux questions qui leur sont adressées, le pouvoir de leur imposer la prestation d'un serment, le pouvoir enfin de réprimer les résistances illégitimes. Le succès de l'enquête ne peut en effet être abandonné au bon vouloir des individus; les décisions des Chambres doivent être pourvues d'une sanction réelle.

Or, la Constitution qui détermine les attributions des pouvoirs, est également la charte des libertés individuelles, et elle place ces libertés sous la sauvegarde de la loi. La loi seule peut régler les droits que la Constitution garantit aux individus; la loi seule peut imposer à ceux-ci de nouveaux devoirs : les Chambres ne peuvent donc seules, et en vertu de leur règlement, introduire des dispositions obligatoires pour les citoyens.

Une loi est, en effet, nécessaire pour établir des peines (article 8).

Il faut une loi pour imposer le serment (article 127).

Les dépenses mêmes que les enquêtes occasionnent réclament l'intervention du pouvoir législatif (article 115).

Le projet de loi que j'ai l'honneur, Messieurs, de soumettre à vos délibérations, se borne à donner aux Chambres les moyens d'action indispensables pour l'exercice du droit d'enquête. Il laisse à chaque Chambre le soin de déterminer le mode de procéder qu'elle entend adopter" (Ch. session 1879-1880, Doc. n° 39, annexe 1).

L'article 3 de la loi du 3 mai 1880 dispose comme suit :

"La Commission est constituée et elle délibère conformément aux règles établies par la Chambre.

Elle procède à l'enquête sans préjudice du droit d'y assister, réservé à chacun des membres de la Chambre.

Les séances où l'on entendra des témoins ou des experts sont publiques, à moins que la Commission ne décide le contraire".

Les deux premiers alinéas de cette disposition sont textuellement repris du projet adopté par la Chambre en 1865. Ils ont été commentés comme suit dans le rapport de M. Alph. NOTHOMB (Pasin. 1880, p. 185) :

"Le texte du § 1er résout implicitement un des points en discussion, à savoir, si, la loi votée, il n'est pas nécessaire, pour en assurer l'exécution, que chaque Chambre fasse un règlement spécial ad hoc ?

Le texte proposé répond affirmativement; il donne ainsi satisfaction à la demande formelle faite par un des membres de la section centrale.

Pareil règlement est d'ailleurs indispensable; une loi, par cela même qu'elle est générale, ne pourrait prévoir toutes les mesures d'exécution, lesquelles ne peuvent être les mêmes pour toutes les enquêtes. Il va de soi que ce règlement doit se conformer aux principes de la loi.

La pensée pourra être plus clairement rendue par la rédaction suivante du § 1er.

La commission est constituée et elle délibère suivant les règles que chaque Chambre établira, en conformité de la loi, dans un règlement d'ordre intérieur.

Au surplus, cette faculté n'avait pas même besoin d'être exprimée; elle est écrite dans l'article 46 de la Constitution.

Rien d'ailleurs ne semble s'opposer à ce que la commission d'enquête se trace, à elle-même, certaines règles pour assurer la marche de ses travaux; ces règles, naturellement, ne pouvant s'éloigner en rien, ni de la loi, ni du règlement de la Chambre.

Le § 2 soulève des questions moins faciles.

Et d'abord, chaque membre aura-t-il le droit d'assister à l'enquête ?

Le texte proposé l'accorde formellement.

Le texte voté en 1865, également. Mais ce n'a pas été sans une sérieuse discussion.

En lui-même, le droit n'a pas été contesté, et il ne pouvait l'être puisque la commission d'enquête n'est que la représentation et, comme on l'a dit, la continuation de la Chambre elle-même; mais on a cessé d'être d'accord sur deux points, à savoir : fallait-il expressément mentionner ce droit et où cette mention devait-elle trouver sa place ?

Pour les uns, cette mention était absolument superflue, le droit de présence aux enquêtes ne pouvant être contesté aux membres des Chambres dont la commission n'est que l'émanation; mentionner ce droit dans la loi, c'est en quelque sorte en douter et en subordonner l'approbation aux deux autres branches du pouvoir législatif; en tous cas, ce n'est pas dans la loi générale, mais dans son règlement que chaque Chambre doit consigner cette faculté attribuée à ses membres.

.../...

Pour les autres, ce droit de présence est tellement indiscutable, qu'il n'y a aucune appréhension à concevoir du côté des autres branches du pouvoir législatif, mais, d'autre part, il est tellement important, qu'il mérite bien d'être rappelé dans la loi; qu'il en recevra par là une consécration nouvelle, et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner.

Cette dernière opinion a largement prévalu.

Quant à la section centrale, elle n'a eu, sur ce point, aucune hésitation; le droit des membres d'assister aux enquêtes que chaque Chambre ordonne est indéniable. C'est la garantie la plus efficace de la loyauté des opérations.

Elle estime que la mention doit en être faite dans le dispositif de la loi".

Des travaux préparatoires de la loi du 3 mai 1880, on peut tirer les enseignements suivants :

- 1° même s'il s'agit d'attributions constitutionnelles des Chambres, le législateur s'est considéré comme compétent pour régler leur mode d'exercice, dans la mesure où cet exercice concerne le droit des tiers et ne saurait faire l'objet de simples mesures d'ordre intérieur, relevant d'un règlement d'assemblée;
- 2° le législateur de 1880, tout comme celui de 1898, dispose sur un certain nombre de points, mais il laisse subsister un "résidu" plus ou moins important - les mesures d'exécution de la loi - qui pourra faire l'objet de dispositions réglementaires d'ordre intérieur à édicter par chaque Chambre;

3° il vaut mieux parfois que ce qui pourrait figurer dans le règlement des Chambres - le droit pour chaque membre d'assister à l'enquête - se trouve expressément inscrit dans la loi, afin de recevoir par là "une consécration nouvelle, et surtout une sécurité qu'un simple règlement, qu'une majorité politique peut changer à sa volonté, ne saurait lui donner .

Il résulte des développements qui précèdent que le législateur ordinaire est intervenu pour régler le mode d'exercice d'une attribution des Chambres, lorsqu'étaient en cause les droits des citoyens, et qu'il est intervenu également, lorsqu'il s'agissait de créer une uniformité de situation qui eût été irréalisable par la voie du règlement des Chambres.

En l'espèce, on peut considérer, d'une part, qu'il y a une nécessité pratique certaine de réaliser l'uniformité dans la manière dont chacune des deux Chambres nommera les administrateurs effectifs et suppléants d'un établissement public créé par la loi et, d'autre part, que cette uniformité nécessaire et la permanence de cette uniformité ne peuvent être obtenues que par une loi et non par les règlements des Chambres, toujours susceptibles de modifications.

II.

Le projet ne règle pas le problème des émetteurs privés. Ceux-ci restent régis par la loi du 14 mai 1930 aux termes de laquelle nul ne peut, sans l'autorisation préalable du Ministre, installer, utiliser ou faire fonctionner un appareil d'émission de radio-communications

Le projet n'en aura pas moins des répercussions sur l'utilisation des émetteurs privés. Il charge, en effet, le Roi de mettre les fréquences nécessaires à la disposition du service public des émissions de la radiodiffusion et de la télévision : en mettant toutes les fréquences à la disposition du service public, le Gouvernement pourrait éliminer entièrement les postes privés et accorder ainsi au service public le monopole des émissions.

Il résulte des renseignements fournis par le Gouvernement au Conseil d'Etat que toutes les fréquences radiophoniques moyennes et toutes les fréquences de la télévision dont la Belgique dispose actuellement en vertu d'accords internationaux seront attribuées aux instituts publics de radiodiffusion et de télévision.

Pratiquement donc, seules les fréquences radiophoniques ultra-courtes resteraient disponibles en vue d'une attribution éventuelle aux émetteurs privés. Quant aux émissions de télévision, des raisons d'ordre technique empêcheraient actuellement de mettre des canaux à la disposition de particuliers.

III.

Le projet ne traite pas d'émetteurs régionaux ni d'un émetteur colonial analogues à ceux qui sont actuellement exploités par l'Institut national belge de radiodiffusion. Le Gouvernement estime, en effet, que de tels émetteurs pourront être créés en vertu du présent projet et, en ce qui concerne le Congo belge, moyennant l'autorisation de l'autorité compétente.

IV.

La loi du 18 juin 1930 "sur la fondation de l'Institut national belge de radiodiffusion" entendait par radiodiffusion "les émissions radiodiffusées se manifestant par la parole, la musique, les sons, les images et généralement par tous signaux ou messages quelconques". La notion d'"émissions radiophoniques" comprenait donc la télévision.

La Convention internationale des télécommunications, signée le 22 décembre 1952 à Buenos-Aires et ratifiée par la loi du 15 juillet 1955, définit le "service de radiodiffusion" comme suit : "Un service de radiocommunication effectuant des émissions destinées à être reçues directement par le public en général. Ce service peut comprendre soit des émissions sonores, soit des émissions de télévision, de fac-similé ou d'autres genres d'émissions".

Il s'ensuit que la notion de "radiodiffusion" comprend aussi bien des émissions sonores que des émissions d'images, de telle sorte que, en vertu des législations nationale et internationale existantes, un "institut de radiodiffusion" comprend déjà un service de télévision.

Le Gouvernement estime toutefois préférable d'employer, en plus du terme "radiodiffusion", le terme "télévision", parce que le langage courant fait une distinction entre ces deux termes et parce que cette terminologie est également employée à l'étranger.

EXAMEN DES ARTICLES.

Aux termes de l'article 4, le Ministre tranchera toutes les contestations qui pourraient surgir entre les instituts. Il est bien entendu que cette disposition n'aura pas pour effet d'exclure la compétence des juridictions ordinaires ni celle du Conseil d'Etat.

A l'article 7, § 1er, alinéa 2, il faut lire :

"Leur mandat ne peut être prorogé ... ils ne peuvent être nommés ou cooptés de nouveau ...".

L'article 8, § 1er, alinéa 5, dispose que la désignation des suppléants a lieu "dans les mêmes conditions que la nomination des membres titulaires". Or, d'après le texte qui suit, la désignation des suppléants diffère sensiblement de la nomination des titulaires. En effet, contrairement à ce qui est prévu pour la nomination des candidats titulaires, dont seuls les huit qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont nommés, tous les candidats suppléants qui ont obtenu des suffrages seront nommés. Ils seront appelés à remplacer les titulaires dont ils sont les suppléants, par ordre successif. Il est dès lors proposé de supprimer la première partie de la phrase et de libeller cet alinéa comme suit :

"Les candidats suppléants ayant obtenu des suffrages sont classés en catégories séparées d'après le nom des titulaires auxquels ces candidats sont adjoints sur les bulletins de vote".

Le § 2, alinéa 2, du même article révèle une discordance avec l'exposé des motifs. D'après le texte du projet, il semble que les suppléants des membres cooptés sont cooptés en même temps que ces derniers. Or, d'après l'exposé des motifs, la cooptation d'un suppléant n'a lieu qu'en cas de "vacance prématurée". Suivant les renseignements fournis au Conseil d'Etat, le texte de l'exposé des motifs doit être mis en concordance avec l'article 8, § 2, alinéa 2.

Au texte néerlandais de l'article 18, § 3, il faut lire :

"... en de twee directeurs-generaal bedoeld in § 1".

L'article 18, § 5, dispose que les directeurs généraux de l'Institut central, les collèges institués au sein de cet institut et enfin les administrateurs généraux des instituts d'émission, veillent, "chacun en ce qui le concerne", "à l'instruction préalable des affaires qui sont soumises au conseil général et sont chargés de l'exécution des décisions du conseil général". S'il est impossible actuellement de préciser davantage la mission respective de ces collèges, directeurs généraux et administrateurs généraux, cet article devrait tout au moins disposer que le règlement visé à l'article 20 déterminera les attributions respectives des collèges, des directeurs généraux et des administrateurs généraux.

Aux termes de l'article 23, § 2, le Roi règle notamment les pensions des administrateurs généraux, des directeurs généraux et du personnel des instituts. Le Conseil d'Etat attire à ce sujet l'attention du Gouvernement sur la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit .

L'article 25, § 1er, prévoit que les "émissions d'information de chacun des instituts sont faites dans un esprit de rigoureuse objectivité et sans aucune censure préalable".

A ce sujet, il convient de signaler que l'ingérence préalable du Gouvernement n'est exclue que pour les émissions d'information.

En effet, il appartient évidemment au Gouvernement , dans les cas visés au § 2 de cet article, d'interdire les émissions d'un service public lorsqu'il estime que ces émissions sont contraires "aux lois ou à l'intérêt général, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs" ou "constituent un outrage aux convictions d'autrui ou une offense à l'égard d'un Etat étranger".

Le § 5 de l'article 25 réserve à la loi de statuer sur l'autorisation éventuelle d'émissions publicitaires.

L'interdiction inscrite dans l'article 3 de la loi du 18 juin 1930, de procéder à des émissions publicitaires, sera levée à la suite de l'abrogation de cette loi, prévue par l'article 29 du projet.

Il en résulterait que, normalement, les conseils d'administration et le conseil général, chacun en ce qui le concerne, auraient à autoriser éventuellement des émissions publicitaires.

Mais le § 5, en déclarant que l'autorisation de procéder à des émissions publicitaires est réservée à la loi, implique le maintien de l'interdiction. Il serait préférable de le dire expressément.

L'article 27, § 1er, règle "les premières nominations à effectuer en vertu de l'article 5, 1°". Cette disposition ne règle que les nominations des membres titulaires des conseils d'administration, alors que la première désignation des suppléants devrait se faire de la même manière.

Il est proposé de rédiger cet article 27, § 1er, comme suit :

"Les premières nominations des membres titulaires des conseils d'administration et de leurs suppléants seront faites par la Chambre des Représentants, en ce qui concerne le conseil d'administration de l'institut des émissions françaises, et par le Sénat, en ce qui concerne le conseil d'administration de l'institut des émissions flamandes.

Les huit membres ainsi nommés dans chacun des conseils d'administration procéderont ensuite à la cooptation des deux autres membres du conseil d'administration et de leurs suppléants".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. VRANCKX,
Messieurs :

L. MOUREAU,
G. VAN BUNNEN,

L. FREDERICQ,
G. VAN HECKE,

Mevrouw : J. DE KOSTER,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. A. DEPONDT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

raadsheer van State, voorzitter
conseiller d'Etat, président,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la sec-
tion de législation,

adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

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

Le rapport a été présenté par
M. A. DEPONDT, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.