13. APR 1962
Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones, le 8 mars 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "concernant la défense de collaborer à l'activité de stations de radiodiffusion établies à bord de navires ou d'aéronefs", a donné le 3 avril 1962 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 8e maart 1962 door de Minister van Post, Telegraaf en Telefoon verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende het verbod mede te werken aan de activiteit van radio-omroepstations opgegesteld aan boord van schepen of luchtvaartuigen", heeft de 3e april 1962 het volgend advies gegeven:

Le projet a pour objet d'interdire toute collaboration à des stations de radiodiffusion établies à bord de navires, de bateaux ou d'aéronefs :

- que ces navires, bateaux ou aéronefs soient de nationalité belge ou étrangère;
- quel que soit le lieu où ils se trouvent, ou quel que soit le pays auquel les émissions sont principalement destinées;
- que le Belge qui collabore agisse dans le Royaume, ou à bord d'un navire, bateau ou aéronef de nationalité belge.

L'interdiction s'étend :

- à toute aide relative à la fourniture, à l'établissement, à la détention, au fonctionnement ou à l'entretien de ces stations;
- à la réalisation ou au financement de programmes ou d'annonces, ou à la transmission de messages.

L'étranger, coauteur ou complice, pourra être poursuivi s'il est trouvé en Belgique.

Le projet prévoit, enfin, de lourdes peines en cas d'infraction : un emprisonnement de huit jours à un an et une amende de 10.000 à 100.000 francs, ou l'une de ces peines seulement.

+

.../...

La Convention internationale des télécommunications, approuvée par la loi du 15 juillet 1955, définit un service de radiodiffusion : "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".

En Belgique, la matière des radiocommunications est régie par la loi du 14 mai 1930 sur la radiotélégraphie, la radiotéléphonie et autres radiocommunications.

L'article 2, alinéa 1er, de cette loi dispose : "Dans le Royaume, ou à bord d'un navire, bateau ou aéronef de nationalité belge, nul ne peut établir, utiliser ou faire fonctionner, sans autorisation préalable, un appareil d'émission ou de réception de radiocommunications".

Cette disposition soumet ainsi à un régime d'autorisation préalable l'établissement ou le fonctionnement d'appareils d'émission de radiocommunications. Tombent sous l'application de ce régime, notamment

.../...

les stations de radiodiffusion, les stations d'amateur, les stations fixes ou mobiles indispensables à la navigation aérienne ou maritime.

Le projet de loi soumis au Conseil d'Etat modifie le régime établi par la loi du 14 mai 1930, en ce qu'il interdit d'une manière absolue l'établissement de stations de radiodiffusion, comprises dans le sens défini ci-dessus, à bord de navires ou d'aéronefs. Plus aucune autorisation ne pourra être accordée pour de telles stations.

Il serait, dès lors, de meilleure légistique d'introduire dans la loi du 14 mai 1930 les modifications que le projet y apporte implicitement. A cet effet, il suffirait d'insérer l'article 1er du projet dans la loi précitée sous la forme d'un article 2bis, et d'insérer dans l'article 6 de la loi les dispositions pénales prévues à l'article 4 du projet. Cette méthode se justifie d'autant plus en l'occurrence que l'article 2 du projet reproduit textuellement l'article 8 de la loi, tandis que l'article 3 ne fait que renvoyer à l'article 9 de la même loi.

+

.../...

Aux termes de l'article 2, alinéa 1er, du projet, "le Belge qui, hors du territoire du Royaume, aura commis une infraction aux dispositions de la présente loi, pourra être poursuivi en Belgique s'il y est trouvé".

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition n'est pas conciliable avec l'article 1er du projet. En effet, "l'infraction aux dispositions de la présente loi" ne peut s'entendre que par référence à l'article 1er qui, en comminant l'interdiction de toute collaboration selon les modalités qu'il prévoit à une station de radiodiffusion établie à bord d'un navire ou d'un aéronef, définit les éléments matériels de l'infraction.

Dès l'instant où l'article 1er dispose qu'il n'y a d'infraction qu'en cas de collaboration "dans le Royaume ou à bord d'un navire, bateau ou aéronef de nationalité belge", il est illogique de prévoir à l'article 2, qui se réfère à l'article 1er, que la même infraction puisse être commise à l'étranger.

Toutefois, selon les explications du fonctionnaire délégué, l'article 2 devrait être compris comme créant une infraction distincte de celles qui sont prévues à l'article 1er, de manière à permettre la répression des faits énumérés sous les littéras a et b de l'article 1er lorsqu'ils sont commis à l'étranger et que l'auteur de l'infraction est trouvé en Belgique.

.../...

C'est ainsi notamment que le Belge qui aurait été engagé par contrat en Suède pour procéder à des émissions, sur un bateau suédois, en haute mer et au large des côtes finlandaises, pourrait être poursuivi en Belgique, s'il y était trouvé ultérieurement; les poursuites pourraient avoir lieu même si dans ce pays, le fait n'est pas érigé en infraction.

Si telle est l'intention du Gouvernement, l'article 2 devrait être remanié en vue d'éliminer toute incompatibilité entre les articles 1er et 2.

La portée qui serait ainsi donnée à l'article 2 ne manquerait pas de soulever des observations.

En principe, la loi pénale belge ne s'applique qu'aux infractions commises sur le territoire national. Des exceptions peuvent être apportées à cette règle, mais uniquement dans les cas déterminés par la loi (Code pénal, article 4). C'est ainsi que la répression de certains crimes ou délits commis hors du territoire du Royaume par des Belges ou par des étrangers est prévue par les articles 6 à 14 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale,et par des lois particulières telles que la loi du 3 juillet 1893 portant répression des crimes et délits de traite d'esclaves, la loi du 26 mai 1914 sur la traite des blanches ou la loi du 20 juin 1923 réprimant la provocation à l'avortement et la propagande anticonceptionnelle. Ces exceptions se justifient d'une manière générale, parce que les infractions qu'elles concernent sont de nature à troubler la paix ou la sécurité de la Belgique, ou encore l'ordre public international.

.../...

Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier si le caractère des infractions que le projet de loi entend réprimer justifie ce régime exceptionnel.

+

Selon les explications du fonctionnaire délégué, le projet de loi concerne non seulement la collaboration à l'activité des stations de radiodiffusion établies à bord de navires ou d'aéronefs, mais encore l'installation et l'exploitation de telles stations.

Pour éviter toute équivoque, il importerait de rédiger l'article 1er comme suit :

"Article 1er.-

Dans le Royaume ou à bord d'un navire, bateau ou aéronef de nationalité belge, nul ne peut procéder ou collaborer directement ou indirectement :

a) à la fourniture, à l'établissement, à la détention, au fonctionnement ou à l'entretien de stations émettrices de radiodiffusion destinées à être installées à bord de navires, de bateaux ou d'aéronefs, même si ces navires, bateaux ou aéronefs ne sont pas de nationalité belge;

b) à la réalisation ou au financement de programmes ou d'annonces destinés à être émis par de telles stations de radiodiffusion, ou à la transmission à ces stations de messages quelconques.

.../...

Toutefois, il est permis de procéder ou de collaborer à la transmission de messages lorsque le navire, bateau ou aéronef est en détresse et contraint de pénétrer dans le Royaume pour sauvegarder des vies humaines, le navire, le bateau, l'aéronef ou la cargaison".

Het ontwerp strekt ertoe, iedere medewerking aan radio-omroepstations opgesteld aan boord van schepen, boten of luchtvaartuigen te verbieden :

- ongeacht de nationaliteit van die schepen, boten of luchtvaartuigen ;

- ongeacht de plaats waar zij zich bevinden of het land waarvoor de uitzendingen in hoofdzaak bestemd zijn ;

- onverschillig of de Belg die zijn medewerking verleent, optreedt in het Rijk, dan wel aan boord van een schip, boot of luchtvaartuig van Belgische nationaliteit.

Het verbod betreft :

- iedere hulp inzake de levering, de opstelling, het houden, de werking of het onderhoud van die stations ;

- het realiseren of bekostigen van programma's of aankondigingen of het doorgeven van berichten.

De vreemdeling die mededader of medeplichtige is, kan worden vervolgd indien hij in België wordt gevonden.

Ten slotte stelt het ontwerp strenge straffen op overtreding van de wet : gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en geldboete van 10.000 frank tot 100.000 frank, of één van die straffen alleen.

+

.../..

Het internationaal verdrag betreffende de verre-berichtgeving, goedgekeurd bij de wet van 15 juli 1955, omschrijft de radio-omroepdienst als volgt : "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, of wel uit andere soorten van uitzendingen".

In België is de radioberichtgeving geregeld door de wet van 14 mei 1930 over de radiotelegrafie, de radiotelefonie en andere radioverbindingen.

Artikel 2, eerste lid, van deze wet bepaalt : "Niemand mag, in het Koninkrijk of aan boord van een schip, boot of luchtvaartuig van Belgische nationaliteit, zonder voorafgaande machtiging, een zend- of ontvangtoestel voor radioverbindingen plaatsen, gebruiken of doen werken".

Krachtens deze bepaling is de plaatsing of de werking van radiozendtoestellen dus aan een voorafgaande machtiging onderworpen. Onder toepassing van deze regeling vallen onder meer radio-omroepstations, amateurstations, vaste of verplaatsbare stations die noodzakelijk zijn voor lucht- of zeevaart.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van wet wijzigt de door de wet van 14 mei 1930 ingevoerde regeling, inzover het volstrekt verbiedt radio-omroepstations in de hiervorenbedoelde zin op te stellen aan boord van schepen of luchtvaartuigen. Voor zodanige stations kan geen machtiging meer worden verleend.

.../...

Uit een oogpunt van wetgevingstechniek ware het derhalve verkieslijk, de wijzigingen welke het ontwerp in de wet van 14 mei 1930 stilzwijgend aanbrengt, in die wet op te nemen. Hiertoe is het voldoende, artikel 1 van het ontwerp in genoemde wet in te voegen in de vorm van een artikel 2bis, en de in artikel 4 van het ontwerp gestelde strafbepalingen op te nemen in artikel 6 van de wet.

Deze werkwijze is hier des te meer verantwoord, daar artikel 2 van het ontwerp artikel 8 van de wet woordelijk overneemt, terwijl artikel 3 gewoon verwijst naar artikel 9 van dezelfde wet.

+

Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt : "De Belg die de bepalingen van deze wet buiten het Koninkrijk overtreedt, kan in België vervolgd worden indien hij er gevonden wordt".

In die lezing is deze bepaling niet bestaanbaar met artikel 1 van het ontwerp. De "overtreding van de bepalingen van deze wet" is immers alleen te verstaan aan de hand van artikel 1, dat verbiedt, op de wijze welke het bepaalt, mede te werken aan een radio-omroepstation opgesteld aan boord van een schip of van een luchtvaartuig, en de materiële gegevens van het misdrijf aangeeft.

.../...

Als artikel 1 eenmaal bepaalt dat er slechts overtreding is ingeval medewerking wordt verleend "in het Koninkrijk of aan boord van een schip, boot of luchtvaartuig van Belgische nationaliteit", is het onlogisch, in artikel 2, dat naar artikel 1 verwijst, de mogelijkheid dat hetzelfde misdrijf in het buitenland wordt gepleegd, te overwegen.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zou artikel 2 echter zo moeten worden verstaan dat het een ander misdrijf instelt dan artikel 1, opdat de onder a en b van artikel 1 genoemde feiten kunnen worden gestraft wanneer zij in het buitenland worden gepleegd en de dader van het misdrijf in België aangetroffen wordt.

Zo kan de Belg die in Zweden bij overeenkomst mocht zijn aangeworven om uitzendingen te verzorgen op een Zweeds schip in volle zee en ter hoogte van de Finse kust, in België worden vervolgd, indien hij er later mocht worden aangetroffen. Hij zou zelfs kunnen worden vervolgd indien het feit in die landen niet strafbaar was.

Is dit de bedoeling van de Regering, dan dient men artikel 2 te herzien om iedere onbestaanbaarheid tussen de artikelen 1 en 2 weg te werken.

Ook dan nog zouden bij artikel 2 opmerkingen te maken zijn.

.../...

In beginsel geldt de Belgische strafwet alleen voor misdrijven die op het grondgebied van het Rijk zijn gepleegd. Op die regel kunnen uitzonderingen worden gemaakt, doch alleen in de bij de wet bepaalde gevallen (Strafwetboek, artikel 4). Zo is op sommige misdaden en wanbedrijven door Belgen of vreemdelingen buiten het grondgebied van het Rijk gepleegd, straf gesteld door de artikelen 6 tot 14 van de wet van 17 april 1878 bevattende de voorafgaande titel van het Wetboek van rechtspleging in strafzaken, en door bijzondere wetten als de wet van 3 juli 1893 tot bestraffing van de slavenhandel, de wet van 26 mei 1914 tot bestrijding van de handel in vrouwen en meisjes of de wet van 20 juni 1923 tot beteugeling der aanzetting tot vruchtafdrijving en der propaganda tot het voorkomen van zwangerschap. Deze uitzonderingen zijn in het algemeen gewettigd, want de misdrijven waarop zij betrekking hebben, kunnen de rust of de veiligheid in België of de internationale openbare orde verstoren.

Het is zaak van de Regering en van de Wetgevende Kamers te oordelen of de misdrijven welke het ontwerp wil bestraffen, van zodanige aard zijn dat zij die uitzonderingsregeling wettigen.

+

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, slaat het ontwerp van wet niet alleen op de medewerking aan de activiteit van radio-omroepstations opgesteld aan boord van schepen of luchtvaartuigen, maar ook op de installatie en de exploitatie van zodanige stations.

Om dubbelzinnigheid te vermijden, leze men artikel 1 als volgt :

.../...

"Artikel 1.-

In het Rijk of aan boord van een schip, boot of luchtvaartuig van Belgische nationaliteit mag niemand rechtstreeks of onrechtstreeks overgaan tot of medewerken aan :

a) de levering, de opstelling, het houden, de werking of het onderhoud van radio-omroepzendstations die bestemd zijn om opgericht te worden aan boord van schepen, boten of luchtvaartuigen, zelfs indien deze schepen, boten of luchtvaartuigen niet van Belgische nationaliteit zijn;

b) het realiseren of bekostigen van programma's of aankondigingen die bestemd zijn om door dergelijke radio-omroepstations te worden uitgezonden of het doorgeven van enigerlei berichten aan deze stations.

Het is echter toegelaten over te gaan tot of mede te werken aan het doorgeven van berichten wanneer het schip, de boot of het luchtvaartuig in nood verkeert en genoopt is het Rijk binnen te komen voor de beveiliging van mensenlevens, van het schip, de boot, het luchtvaartuig of van de lading".

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

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

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

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

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, — adjunct-griffier, — greffier. — griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J.SUETENS.
Le rapport a été présenté par M.J.COOLEN, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H.J.COOLEN, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.