

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

15 MAART 1985

WETSVOORSTEL

betreffende de bescherming
van de informatiebronnen van de journalist

(Ingediend door de heer D'Hose)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Recente gebeurtenissen, met name de vrijheidsberoving en de voorlopige hechtenis van een journalist wegens heling van documenten, stellen het delicate probleem van het beroepsgeheim van de journalisten aan de orde.

In het onderhavige geval wordt dat geheim door geen enkele wet beschermd of, *a fortiori*, geregeld.

Uit het op 2 maart 1985 door de syndicale vereniging van magistraten georganiseerde colloquium kwam duidelijk naar voren dat de journalisten algemeen de wens te kennen gaven dat het begrip beroepsgeheim door de Belgische wet te doen erkennen overeenkomstig de verklaring van München, die in 1972 door de Internationale Federatie van Journalisten werd goedgekeurd.

Journalisten worden reeds tientallen jaren bij tussenpozen lastig gevallen.

In dat verband kan met name het geval worden geciteerd van Jean Durieux en Jean Tagnière, twee journalisten van *Paris-Match*, die in 1984 werden aangehouden wegens heling van gestolen documenten; voorts heeft het Hof van beroep te Brussel op 27 november 1981 (*J. T.*, 1982, blz. 43) in de zaak Garot geoordeeld dat, « de journalist die het origineel of het afschrift ontvangt van een officieel en vertrouwelijk stuk dat verduisterd werd of de vrucht is van de schending van een beroepsgeheim, zich schuldig maakt aan heling van zaken ».

Andere Belgische arresten hebben betrekking op gevallen waarin een journalist inlichtingen bekendmaakt over feiten die als een misdaad of een wanbedrijf worden aangemerkt en waarbij de betrokkene, met toepassing van artikel 80 van het Wetboek van Strafvordering, wordt veroordeeld omdat hij weigert te getuigen voor de onderzoeksrechter en, uiteraard, omdat hij weigert de naam van zijn « vertrouwensman » kenbaar te maken (zie onder meer Cass. 7 november 1855, *Pas.*, 1855, blz. 424 e.v.; Cass. 25 april 1870, *Pas.*, 1870, I, blz. 226 e.v.).

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

15 MARS 1985

PROPOSITION DE LOI

relative à la protection
des sources d'information du journaliste

(Déposée par M. D'Hose)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

De récents événements et notamment l'emprisonnement en détention préventive d'un journaliste pour recel de documents posent le délicat problème du secret professionnel des journalistes.

En l'occurrence, aucun texte légal ne couvre ce secret ni *a fortiori* ne l'organise.

Le Colloque organisé par l'Association syndicale des magistrats ce 2 mars 1985 a particulièrement mis en lumière le large souhait des journalistes de voir la notion de secret professionnel reconnue par la loi belge, en conformité avec la déclaration de Munich adoptée par la Fédération Internationale des journalistes en 1972.

Ainsi, depuis des décennies et ce épisodiquement, des journalistes sont inquiétés.

Si l'on peut ainsi citer notamment le cas des journalistes de *Paris-Match*, MM. Jean Durieux et Jean Tagnière, arrêtés en 1984 pour recel de documents volés, une décision de la Cour d'appel de Bruxelles du 27 novembre 1981 (*J. T.*, 1982, p. 43) en cause M. Garot, a pu disposer que « le journaliste qui reçoit l'original ou la copie d'une pièce officielle et confidentielle qui a été détournée ou qui est le fruit de la violation du secret professionnel, se rend coupable de recel de choses ».

D'autres arrêts belges visent les cas où le journaliste publie des renseignements sur des faits qui présenteraient les caractères d'un crime ou d'un délit, et condamnent dans ce cas l'intéressé par application de l'article 80 du Code d'Instruction criminelle, pour refus de témoigner devant le juge d'instruction et bien entendu parce qu'ils refusaient de révéler le nom du « confident » (V. notamment Cass., 7 novembre 1855, *Pas.*, 1855, pp. 424 et s.; Cass., 25 avril 1870, *Pas.*, 1870, I, pp. 226 et s.).

De taak van journalist maakt deze laatste dus niet tot iemand die kan worden beschouwd als een persoon die uit hoofde van zijn staat of beroep kennis draagt van andermans geheimen (Opperste Gerechtshof van het Groothertogdom Luxemburg, 21 maart 1957, *J. T.*, 1957, blz. 516 en 517).

De journalist kent dan ook geen beroepsgeheim: daarover zijn de rechtsleer en de rechtspraak het eens (zie o.m. Marchal en Jaspard, *Droit criminel*, T. I, n° 1179; R. P. D. B. V° « Secret professionnel », n° 7).

Ontzet inzien behoeft het evenwel geen beroeg dat de geheimhouding van de informatiebronnen van de journalisten de vanzelfsprekende grondslag van hun beroep vormt. Zij moeten immers de waarheid aan het licht brengen en dat kunnen ze niet echt indien ze geen « vertrouwelijke mededelingen » ontvangen. In dat opzicht lijkt het ons noodzakelijk dat ze worden beschermd.

Informatie wordt volstrekt onmogelijk als de journalist degene die hem inlicht, moet verraden (M. Cortvriend, Plechtige openingszitting van de Vlaamse Conferentie der Balie van Antwerpen op 15 oktober 1960, *R. W.*, 1960-1961, kol. 353 e.v.).

Voltaire schreef reeds « dat het een natuurrecht is de pen te gebruiken of de stem te verheffen, maar dan op eigen risico en kosten (Cecit. door Van Hove, « La liberté de la presse », *B. J.*, 1939, kol. 138). In dat opzicht is blijkbaar niets veranderd.

Wanneer de bescherming van de journalist ter sprake komt wordt vaak verwezen naar het begrip beroepsgeheim in de zin van artikel 458 van het Strafwetboek.

Die verwijzing lijkt ons niet op te gaan wegens de *ratio legis* van die bepaling, die slaat op de « confidentes nécessaires », d.w.z. personen wier beroep meebrengt dat men hen bepaalde geheimen toevertrouwt opdat zij ze zouden bewaren. Bij de aan de journalisten toevertrouwde geheimen daarentegen gaat men uit van de overtuiging dat ze zullen worden gepubliceerd.

Artikel 458 van het Strafwetboek straft de niet-naleving van de plicht tot geheimhouding; de journalist daarentegen eist dat als een voorrecht op.

Wat voor de « confidentes nécessaires » een plicht is, zou voor de journalisten een bescherming moeten zijn.

Derhalve dient de bescherming van de informatiebronnen van de journalist te worden geregeld bij een bijzondere wet. Dat is het doel van het onderhavige voorstel.

De bescherming van de bronnen mag de journalist evenwel niet boven de wet stellen en hem volkomen straffeloos maken.

Zoals alle vrijheden moet de persvrijheid steunen op een uit het natuurrecht voortvloeiend evenwicht.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1 wil de journalist die kennis draagt van een vertrouwelijke mededeling beschermen tegen rechtsovervolgving, voor zover hij daarvan op wettige wijze kennis heeft gekregen. Het begrip « wettige reden » wordt trouwens omschreven in artikel 2 (cf. hieronder).

Tegenwoordig kan een journalist worden vervolgd wegens weigering om te getuigen of wegens heling van gestolen documenten, met toepassing van het Wetboek van Strafvordering, resp. van het Strafwetboek hetzij omdat hij een vertrouwelijke mededeling heeft gekregen van een persoon die beroepshalve tot geheimhouding verplicht is, hetzij omdat hem b.v. documenten, foto's of geluidsbanden (materieel informatiebronnen) zijn doorgegeven.

Artikel 1 beschermt de betrokkene tegen iedere rechtsvervolgung die de gronden, zelfs als de informatie niet gepubliceerd. Zo is het b.v. mogelijk dat het parket naar aanleiding van een aangifte of per toeval een huiszoeking verricht en de journalist in het bezit vindt van een vertrouwelijk document en hem daarvoor vervolgt.

Le journaliste n'est donc pas investi d'une fonction lui permettant d'être considéré comme étant par profession ou par état, dépositaire des secrets d'autrui (Cour sup. du Grand-Duché de Luxembourg, 21 mars 1957, *J. T.*, 1957, pp. 516 et 517).

Il n'y a donc pas de secret professionnel pour le journaliste. La doctrine et la jurisprudence sont unanimes à ce sujet (V. notamment Marchal et Jaspard, *Droit criminel*, T. I, n° 1179; R.P.D.B., V. Secret professionnel, n° 7).

Il va de soi pourtant selon nous, que le secret des sources d'information des journalistes constitue le support naturel de leur métier. Les journalistes ont en effet le devoir de révéler la vérité et ne peuvent réellement le faire sans recevoir des « confidences ». Dans cette mesure il nous paraît indispensable de les protéger.

Il n'y a plus d'information possible en effet lorsque le journaliste doit trahir celui qui le renseigne (M. Cortvriend, Audience solennelle d'ouverture de la conférence flamande du Barreau d'Anvers le 15 octobre 1960, *R. W.*, 1960-1961, col. 353 et s.).

Voltaire écrivait déjà qu'il est de droit naturel de se servir de sa plume comme de sa langue, à ses périls, risques et fortune. (Cité par Van Hove, « La liberté de la presse », *B. J.*, 1939, col. 138). Rien ne semble avoir changé depuis.

Dans la perspective de la protection du journaliste, il est souvent fait référence à la notion même du secret professionnel au sens de l'article 458 du Code pénal.

Cette référence nous semble inopportune en raison de la *ratio legis* de cette disposition qui vise les confidentes nécessaires, c'est-à-dire des personnes dont la profession implique qu'on leur confie certains secrets pour qu'ils les gardent. En revanche, les secrets confiés aux journalistes impliquent la croyance qu'ils seront publiés.

De même, l'article 458 du Code pénal sanctionne le non-respect de l'obligation au secret, alors que le journaliste en réclame le privilège.

Ce qui est pour les confidentes nécessaires un devoir, devrait être pour les journalistes une protection.

Il s'impose dès lors de prévoir l'organisation de la protection des sources d'information du journaliste dans une loi particulière, ce qui est l'objet de la présente proposition.

Cette protection des sources ne pourra toutefois placer le journaliste au-dessus des lois en lui donnant une totale impunité.

La liberté de la presse doit être, comme toutes les libertés, un équilibre de droit naturel.

Commentaire des articles

L'article premier a pour objectif de protéger le journaliste dépositaire d'une confiance de tous recours judiciaires, pour autant qu'il détienne cette confiance légitimement dans son chef. La notion de motif légitime est d'ailleurs définie à l'article 2 (v. infra).

Le journaliste peut actuellement être poursuivi pour refus de témoigner ou pour recel de documents volés respectivement en application du Code d'Instruction criminelle et du Code pénal, soit parce qu'il a recueilli une confidence d'une personne tenue au secret, soit parce qu'il a reçu communication de documents, de photos, ou de bandes enregistrées par exemple (supports matériels d'information).

L'article premier couvre l'intéressé de tous recours de ce chef, même si l'information n'a pas été publiée. Il se pourrait ainsi que le parquet organise une perquisition sur une dénonciation ou par hasard et découvre un document confidentiel en possession du journaliste qui serait alors inquérité.

Omdat het niet opgaat er automatisch van uit te gaan dat de journalist te goeder trouw is, moet hij om zich met goed gevolg tegen rechtsvervolgving te kunnen verzetten, een wettige reden kunnen inroepen.

In *artikel 2* wordt gesteld dat die reden erin bestaat dat de journalist zelf de informatie op een geoorloofde wijze moet hebben verkregen.

Die voorwaarde lijkt ons noodzakelijk omdat een journalist zich een document niet op onwettige wijze mag toe-eigenen.

Een journalist die b.v. een stuk uit een dossier ontvreemdt, zal zich niet kunnen beroepen op de bepalingen van het onderhavige voorstel. Als de journalist echter het document op een normale manier krijgt van een derde die het heeft gestolen of verduisterd, kan hij niet worden verplicht de naam van die derde bekend te maken aangezien hij persoonlijk geen misdrijf heeft gepleegd.

Ook een journalist die een vertrouwelijke mededeling heeft gekregen van een derde die beroepshalve tot geheimhouding is verplicht, wordt beschermd, behalve natuurlijk wanneer zou blijken dat de informatie werd verkregen b.v. door het omkopen van een ambtenaar.

Wij menen dat wij op die manier het beginsel van de vrije uitoefening van het beroep van journalist vrijwaren en tegelijk de oneerlijke beroepsbeoefenaars van de wettelijke bescherming uitsluiten.

Bovendien beschermt het onderhavige wetsvoorstel niet de lasterlijke en eerrovende informatie en ontslaat het de journalist niet van de verplichting zijn informatiebronnen na te trekken, zodat hij zich niet kan verschuilen achter het geheime karakter ervan.

Artikel 2 stelt dan ook voor het verlenen van bescherming als bijkomende voorwaarde dat de onthulde feiten met de werkelijkheid stroken.

Die hele bepaling lijkt ons dus tegemoet te komen aan de wensen van de betrokken beroepsgroep. Ze stelt een recht in tot bescherming van de informatiebronnen, maar dit geldt niet voor de weinig gewetensvolle journalisten die zelf strafbare feiten plegen om aan de informatie te komen of zich ertoe beperken aantijgingen te herhalen zonder de gegrondheid ervan na te gaan.

Als men wil dat de « wettige reden » de journalist beschermt, moet ook een instelling worden gecreëerd die losstaat van de betrokken journalist en van de onderzoeks-rechter, ten einde over de gegrondheid van die reden te oordelen.

Artikel 4 richt een « nationale persraad » in, die uitsluitend belast is met het nagaan van het bestaan van een wettige reden wanneer tegen een journalist een procedure wordt aangespannen.

Die raad zal paritair zijn samengesteld uit journalisten en magistraten die op een bij koninklijk besluit te bepalen wijze worden aangewezen.

Daarmee wordt geen orde van journalisten gecreëerd, aangezien de raad slechts optreedt telkens als zich een probleem van bekendmaking van informatiebronnen voordoet.

Die raad heeft bovendien geen normatieve noch tuchtrechtelijke bevoegdheid.

Aangezien de betrokken journalist voor die raad zijn argumenten zal moeten uiteenzetten en zijn bronnen bekendmaken — hoe zou hij anders de wettigheid van zijn reden kunnen staven? — zijn de leden van die raad krachtens *artikel 458* van het Strafwetboek tot geheimhouding verplicht en kunnen zij worden gestraft als zij ruchtbaarheid geven aan de debatten.

Comme il ne convient pas d'octroyer de manière automatique au journaliste le blanc-seing de la bonne foi, il devra, pour s'opposer valablement à l'acte judiciaire, invoquer un motif légitime.

L'*article deux* définit ce motif en ce que le journaliste devra au préalable avoir recueilli lui-même l'information de manière licite.

Cette condition nous paraît indispensable puisque rien ne permet au journaliste de s'approprier illégalement un document.

Ainsi, par exemple, le journaliste qui dérobe une pièce d'un dossier ne pourra bénéficier des dispositions de la présente proposition. En revanche, s'il recueille normalement ce document d'un tiers qui l'a dérobé ou détourné, le journaliste ne peut être contraint de révéler le nom de ce tiers puisqu'il n'a personnellement commis aucune infraction.

De même, le journaliste qui recueille une confidence d'un tiers tenu au secret professionnel, sera protégé sauf bien entendu s'il apparaît que l'information a été obtenue par corruption de fonctionnaire par exemple.

Nous pensons défendre ainsi le principe du libre exercice de la profession de journaliste en écartant de la protection légale les membres douteux.

En outre, la présente proposition ne peut non plus couvrir les informations calomnieuses et diffamatoires et dispenser le journaliste de toute vérification en lui permettant de s'abriter derrière le secret des sources d'information.

Aussi, l'*article deux* prévoit-il à titre de condition supplémentaire pour l'octroi de la protection que les faits révélés se soient vérifiés.

L'ensemble de cette disposition nous semble donc répondre aux souhaits de la profession par l'octroi d'un droit à la protection des sources d'information, qui ne s'étend pas toutefois aux journalistes peu scrupuleux se rendant coupables eux-mêmes de faits délictueux pour s'approprier cette information ou se contentant de reproduire des allégations sans en vérifier la réalité.

Dans la mesure où le « motif légitime » protège le journaliste, encore fallait-il prévoir un organe indépendant du journaliste concerné et du juge instructeur pour apprécier le fondement du motif.

L'*article quatre* institue un « Conseil national de la presse » qui sera exclusivement chargé de contrôler la réalité du motif légitime lorsqu'une procédure sera entamée à l'égard du journaliste.

Ce conseil sera composé paritairement de journalistes et de magistrats désignés selon des modalités à préciser par arrêté royal.

Il ne s'agit en l'occurrence pas de créer un ordre des journalistes, puisque ce conseil n'aura pour seule compétence que de fonctionner ponctuellement chaque fois qu'un problème de divulgation de sources d'information se posera.

En outre, ce conseil n'a aucun pouvoir normatif ou disciplinaire.

Dans la mesure où le journaliste concerné sera amené à développer ses arguments et à révéler ses sources devant ce conseil — puisque l'on ne conçoit pas autrement qu'il justifie le motif légitime —, les membres de ce conseil seront tenus au secret professionnel conformément à l'*article 458* du Code pénal et pourront donc être sanctionnés pour toute divulgation des débats.

Artikel 3 bepaalt dat de voortzetting van het rechtsgeding afhangt van het gunstig advies van de raad. Als, zoals meestal het geval is, blijkt dat de informatie op een geoorloofde wijze door de journalist werd verkregen, zal de aldus omschreven wettige reden worden ingeroepen en kan het rechtsgeding niet worden voortgezet.

Wij zijn van oordeel dat wij er met het onderhavige wetsvoorstel in geslaagd zijn een toestand van evenwicht te scheppen tussen het recht op de vrijheid van drukpers, het recht op informatie en het volkenrecht, zonder dat overdreven bescherming wordt geboden en een voortzetting van de huidige gerechtelijke praktijken mogelijk wordt gemaakt.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

De journalist die ingevolge zijn eigen initiatief of door bemiddeling van een derde, via een mededeling van documenten of enig ander informatiemiddel dan wel mondeling kennis draagt van een vertrouwelijk gegeven, kan niet worden opgeroepen om in rechte getuigenis af te leggen ten einde zijn informatiebronnen bekend te maken als hij tegen die vordering een wettige reden inroep.

Art. 2

Er is een wettige reden als vaststaat dat de informatie door de journalist op een geoorloofde wijze werd verkregen en dat de desbetreffende inlichtingen geen twijfel omtrent de feiten laten bestaan.

Art. 3

Rechtsvorderingen tegen een journalist of een dagblad in het raam van deze wet zijn afhankelijk van het gunstig advies van de bij artikel 4 opgerichte Nationale Persraad.

Alleen die raad is bevoegd om te oordelen over de wettigheid van de reden die door de journalist wordt ingeroepen tegen enigerlei verzoek om zijn informatiebronnen bekend te maken.

Art. 4

Er wordt een Nationale Persraad opgericht, die paritair is samengesteld uit voor een hernieuwbare periode van twee jaar benoemde vertegenwoordigers van journalisten en magistraten.

De leden van die met gesloten deuren vergaderende raad zijn tot geheimhouding verplicht overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek.

De Koning bepaalt de wijze van benoeming van de leden van de raad, alsmede de wijze waarop deze werkt.

4 maart 1985.

La poursuite de l'acte judiciaire est subordonnée à l'avis favorable du conseil, ce que prévoit l'article trois. Ainsi, si comme dans la plupart des cas il apparaît que l'information recueillie par le journaliste l'a été licitement, le motif légitime ainsi libellé sera invoqué et l'acte judiciaire ne pourra être poursuivi.

Nous pensons avoir ainsi pu équilibrer par la présente le droit à la liberté de la presse, le droit à l'information et le droit des gens, sans attribuer de protection excessive et sans permettre la poursuite des pratiques judiciaires actuelles.

E. D'HOSE

PROPOSITION DE LOI

Article 1

Le journaliste qui a connaissance d'un fait confidentiel, d'initiative ou par l'intermédiaire d'un tiers, par communication de documents, tout support matériel d'information, ou oralement, ne peut être appelé à rendre témoignage en justice en vue de révéler la source de ces informations pour autant qu'il oppose un motif légitime à cette demande.

Art. 2

Il y a motif légitime lorsqu'il est établi que les informations ont été recueillies d'une manière licite dans le chef du journaliste et que celles-ci ne laissent point de doute sur les faits qu'elles révèlent.

Art. 3

Tout acte judiciaire contre un journal ou un journaliste dans le cadre de la présente loi sera subordonné à l'avis favorable du Conseil national de la presse institué à l'article 4.

Ce conseil sera seul compétent pour apprécier la légitimité du motif opposé par le journaliste à toute demande visant à la divulgation de ses sources d'information.

Art. 4

Il est institué un Conseil national de la presse, composé paritairement de représentants des journalistes et de magistrats désignés pour une période de deux ans renouvelable.

Les membres de ce conseil, siégeant à huis clos, sont tenus au secret des débats au sens de l'article 458 du Code pénal.

Le Roi en arrête les modalités de désignation des membres et le fonctionnement.

4 mars 1985.

Ed. D'HOSE
R. COLLIGNON
R. HENRION
G. VERHAEGEN
F. BAERT
L. REMACLE
L. VAN DEN BOSSCHE