

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

2 mars 2004

PROPOSITION DE LOI**visant à accorder aux journalistes
le droit au secret de
leurs sources d'information****AMENDEMENTS**

N° 1 DE M. MAINGAIN

Intitulé

Remplacer l'intitulé par l'intitulé suivant :*«Proposition de loi visant à accorder aux journalistes le droit à la confidentialité de leurs sources d'information.».***JUSTIFICATION**

Le terme «secret» est remplacé par le terme «confidentialité» chaque fois qu'il est utilisé dans le titre ou les développements de la proposition de loi car, comme le dit le Conseil d'Etat dans l'avis du 25 novembre 2003 (N° 35.989/2 et N° 35.990/2), étant donné que la proposition de loi a un large champ d'application, il convient d'être attentif à la terminologie employée.

Le terme «secret» n'est pas indifférent, surtout si le droit au secret des sources du journaliste est conçu de manière large,

Documents précédents :

Doc 51 **0111/ (S.E. 2003) :**001 : Proposition de loi de M. Maingain et de Mme Payfa.
002 : Avis du Conseil d'Etat.BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

2 maart 2004

WETSVOORSTEL**tot toekenning aan de journalisten van
het recht op geheimhouding van hun
informatiebronnen****AMENDEMENTEN**

Nr. 1 VAN DE HEER MAINGAIN

Opschrift

Het opschrift vervangen als volgt :*«Wetsvoorstel tot toekenning aan de journalisten van het recht op vertrouwelijkheid van hun informatiebronnen.».***VERANTWOORDING**

Het woord «geheim» wordt vervangen door het woord «vertrouwelijkheid» telkens wanneer het in het opschrift of in de toelichting van het wetsvoorstel wordt gebruikt. Zoals de Raad van State in zijn advies van 25 november 2003 (nr. 35.989/2 en nr. 35.990/2) aangeeft, heeft het wetsvoorstel immers een ruim toepassingsgebied en daarom moet omzichtig worden omgesprongen met de gebruikte terminologie.

Het woord «geheim» is niet onbelangrijk, vooral als het recht op geheimhouding van de informatiebronnen van de journalist

Voorgaande documenten :

Doc 51 **0111/ (B.Z. 2003) :**001 : Wetsvoorstel van de heer Maingain en mevrouw Payfa.
002 : Advies van de Raad van State.

de telle sorte que le droit pourrait se muer, dans les faits, à une obligation.

Il est clair qu'il s'agit de régler autre chose que le secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal. Un tel amalgame risque d'être opéré en fait même s'il est exclu en droit.

C'est pourquoi, le concept de «confidentialité» devrait être préféré à celui de «secret» pour éviter toute ambiguïté.

N° 2 DE M. MAINGAIN

Art. 1bis (nouveau)

Insérer un article 1bis, libellé comme suit :

«Art. 1bis. — Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par «journaliste» : quiconque traite l'information sous forme de communication régulière au public.».

JUSTIFICATION

Le présent amendement vise à définir le champ d'application *ratione personae* de la proposition de loi.

La loi proposée vise tous les journalistes, qu'ils soient professionnels ou non professionnels.

Cependant, il est important de préciser le contenu du terme «journaliste».

Seules les personnes qui traitent l'information en vue de la diffuser au public peuvent se prévaloir du droit à la confidentialité de leurs sources d'informations.

Comme le dit l'Association Générale des Journalistes Professionnels de Belgique (AGJPB)¹, le journaliste «recueille, vérifie, complète et analyse ce qu'il estime devoir porter à la connaissance du public.». Il y a donc un véritable travail qui est effectué sur l'information.

Comme le dit le Conseil supérieur de la Justice dans son avis du 4 février 2004, il appartient à la jurisprudence de compléter cette notion.

¹Memorandum de l'AGJPB, juin 2003, p. 5.

ruim wordt opgevat, zodat dat recht in de praktijk een verplichting zou kunnen worden.

Het ligt voor de hand dat het er om gaat iets anders te regelen dan het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek. Een dergelijke verwarring kan in de feiten worden gemaakt, ook als is ze in rechte uitgesloten.

Daarom zou de voorkeur moeten worden gegeven aan het begrip «vertrouwelijkheid» boven dat van «geheim» teneinde iedere dubbelzinnigheid te voorkomen.

Nr. 2 VAN DE HEER MAINGAIN

Art. 1bis (nieuw)

Een artikel 1bis invoegen, luidend als volgt :

«Art. 1bis. — Voor de toepassing van deze wet dient onder «journalist» te worden verstaan eenieder die de informatie verwerkt in de vorm van geregelde communicatie aan het publiek.».

VERANTWOORDING

Dit amendement beoogt het toepassingsgebied *ratione personae* van het wetsvoorstel te bepalen.

De voorgestelde wet heeft betrekking op alle journalisten, ongeacht of het al dan niet om professionals gaat.

Het is echter belangrijk de betekenis van het woord «journalist» te preciseren.

Het recht op de vertrouwelijkheid van de informatiebronnen mag alleen worden ingeroepen door wie informatie verwerkt met het oog op de communicatie ervan aan het publiek.

De Algemene Vereniging van Beroepsjournalisten in België (AVBB)¹ stipt aan dat een journalist de informatie die hij meent ter kennis te moeten brengen van het publiek verzamelt, aantrekt, aanvult en analyseert. De informatie wordt dus daadwerkelijk verwerkt.

Zoals de Hoge Raad voor de Justitie in zijn advies van 4 februari 2004 aangeeft, «zal het aan de rechtspraak zijn om het begrip in te vullen».

¹Memorandum van de AVBB, juni 2003, blz. 5.

N° 3 DE M. MAINGAIN

Art. 3 (*nouveau*)**Ajouter un article 3, libellé comme suit :**

«Art. 3. — *Le journaliste ne peut être poursuivi sur base de l'article 505 du Code pénal lorsqu'il exerce son droit à ne pas révéler ses sources d'informations.*».

JUSTIFICATION

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la France, le 21 janvier 1999, dans l'affaire du *Canard Enchaîné*², accusé de recel de violation du secret professionnel.

La CEDH a stigmatisé la condamnation de l'hebdomadaire français en la jugeant contraire à l'article 10 de la Convention européenne.

Elle a considéré que la publication du document couvert par le secret était justifiée, au nom du droit du public à être informé sur des questions d'intérêt général.

La CEDH a ainsi donné en 1999 une amplitude accrue à la liberté d'expression des journalistes en tranchant, près de dix ans après les faits, le différend qui opposait *Le Canard enchaîné* à l'ancien PDG du groupe PSA Peugeot-Citroën Jacques Calvet.

Malgré la jurisprudence de la CEDH, les condamnations de journalistes pour détention de documents secrets ont continué.³

C'est pourquoi, il doit dorénavant être prévu par la loi que le recel ne peut être invoqué lorsqu'un journaliste ne fait que jouir de son droit de protéger ses sources d'information.

N° 4 DE M. MAINGAIN

Art. 2

Remplacer cet article par la disposition suivante :

«Art. 2. — *Tout journaliste a droit à la confidentialité de ses sources d'information. Sans préjudice de l'article 3, aucun journaliste ne pourra être contraint de révéler l'origine de ses informations. Il ne pourra le faire que volontairement.* ».

² Affaire Fressoz et Roire contre France (Requête n° 29183/95) ; 21 janvier 1999.

³ Reporters sans frontières écrit le 24 octobre 2003 que Gilles Millet, actuellement journaliste du mensuel *Corsica*, a été condamné le 23 octobre 2003, par le tribunal correctionnel de Paris, à 1 000 euros d'amende avec sursis pour recel de violation du secret de l'instruction.

Nr. 3 VAN DE HEER MAINGAIN

Art. 3 (*nieuw*)**Een artikel 3 toevoegen, luidend als volgt :**

«Art. 3. — *De journalist kan niet op grond van artikel 505 van het Strafwetboek worden vervolgd als hij zijn recht uitoefent om zijn informatiebronnen niet te onthullen.*».

VERANTWOORDING

Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft op 21 januari 1999 Frankrijk veroordeeld in de zaak van *Le Canard enchaîné*², die werd beschuldigd van het verbergen van de schending van het beroepsgeheim.

Het EHRM heeft de veroordeling van het Franse weekblad aan de kaak gesteld en geoordeeld dat ze strijdig is met artikel 10 van het Europees Verdrag.

Het EHRM is ervan uitgegaan dat de publicatie van het document dat onder het beroepsgeheim viel gerechtvaardigd was door het recht van het publiek om te worden ingelicht over aan- gelegenheden van algemeen belang.

Het EHRM heeft in 1999 aldus een ruimere invulling gegeven aan de vrijheid van meningsuiting van de journalisten door meer dan tien jaar na de feiten het geschil te beslechten tussen *Le Canard enchaîné* en Jacques Calvet, de vroegere president-directeur van de groep PSA Peugeot-Citroën.

Ondanks de rechtspraak van het EHRM werden nog steeds journalisten veroordeeld voor het bezit van geheime documenten³.

Om die reden moet voortaan in de wet worden bepaald dat het verbergen niet kan worden aangevoerd als een journalist alleen gebruik maakt van zijn recht om zijn informatiebronnen te beschermen.

Nr. 4 VAN DE HEER MAINGAIN

Art. 2

Dit artikel vervangen door de volgende bepaling:

«Art. 2. — *Elke journalist heeft recht op de vertrouwelijkheid van zijn informatiebronnen. Onverminderd artikel 3 mag geen enkele journalist ertoe gedwongen worden de bron van zijn informatie te onthullen. Hij mag dat alleen doen uit vrije wil.*».

² Zaak-Fressoz en Roire tegen Frankrijk (verzoekschrift nr. 29183/95), 21 januari 1999.

³ «Reporters zonder grenzen» heeft op 24 oktober 2003 geschreven dat Gilles Millet, thans journalist bij het maandblad *Corsica*, op 23 oktober 2003 door de correctionele rechtbank van Parijs werd veroordeeld tot een geldboete van 1000 euro met uitstel wegens het verbergen van de schending van het beroepsgeheim.

JUSTIFICATION

La source d'information du journaliste n'est pas définie dans la loi elle-même car elle doit être comprise de la manière la plus large possible.

Il importe de préciser néanmoins ce qu'on entend par la notion de « source d'information » et d'ainsi percevoir l'étendue du droit qui est accordé au journaliste.

La source d'information du journaliste est une expression générale recouvrant tous les modes par lesquels le journaliste a obtenu ses informations. Il s'agit autant du mode, du support, de l'auteur que du contenu de son information.

N° 5 DE M. MAINGAIN

Art. 3 (*nouveau*)**Ajouter un article 3, rédigé comme suit :**

«Art. 3. — *Le journaliste ne peut être tenu de révéler ses sources visées à l'article 2 que si les informations recueillies sont susceptibles de prévenir la commission d'infractions visées au Titre premier du Livre II et aux articles 392 et 417bis du Code pénal.*

A cette fin, le journaliste ne peut être entendu que si une instruction a été ouverte. ».

JUSTIFICATION

La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société.

La protection des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse. Cependant, il est dangereux de prévoir ce droit comme un droit absolu au secret des sources d'information de tout journaliste.

Il est indispensable de prévoir certaines exceptions au droit du journaliste de taire ses sources mais toute ingérence qui aurait un effet négatif sur cette protection ne saurait se concilier avec l'article 10, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme que si elle se justifie par un impératif prépondérant d'intérêt public et qu'elle répond aux critères fixés par l'article 10, § 2, de la Convention :

– l'ingérence doit être prévue par la loi mais une certaine souplesse peut se révéler souhaitable. Il s'agit du « critère de prévisibilité ».

– l'ingérence doit poursuivre un intérêt légitime correspondant à l'un des motifs visés à l'article 10, § 2, de la Convention comme par exemple la prévention des infractions pénales.

– l'ingérence doit être nécessaire dans une société démocratique et l'intérêt légitime poursuivi l'emporte sur l'intérêt général lié à la non divulgation des sources journalistiques. Il s'agit du « critère de proportionnalité ». Il appartient aux autorités judiciaires d'évaluer s'il existe ou non un besoin social impérieux susceptible de justifier ces limitations, exercice pour lequel elles jouissent d'une certaine marge d'appréciation. En outre, les

VERANTWOORDING

De wet zelf bevat geen definitie van het begrip «informatiebron van de journalist», omdat dat begrip zo ruim mogelijk moet worden opgevat.

Het heeft niettemin belang te preciseren wat wordt verstaan onder «informatiebron» en zo op te maken wat de omvang van het aan de journalist verleende recht is.

De «informatiebron van de journalist» is een algemene uitdrukking, voor alle wijzen waarop de journalist zijn informatie heeft verkregen. Het gaat daarbij zowel om de manier, de draager, de auteur als de inhoud van de informatie.

Nr. 5 VAN DE HEER MAINGAIN

Art. 3 (*nieuw*)**Een artikel 3 toevoegen, luidend als volgt:**

«Art. 3. — *Een journalist kan alleen worden gedwongen zijn in artikel 2 bedoelde bronnen te onthullen wanneer de verzamelde informatie kan voorkomen dat in Boek II, Titel I, en de artikelen 392 en 417bis van het Strafwetboek bedoelde misdrijven worden gepleegd.*

In dat verband kan een journalist alleen in het kader van een onderzoek worden verhoord.».

VERANTWOORDING

De vrijheid van meningsuiting is één van de wezenlijke grondslagen van onze samenleving.

De bescherming van de journalistieke bronnen is één van de hoekstenen van de persvrijheid. Het is echter hachelijk dat recht te beschouwen als een absoluut recht om de informatiebronnen van iedere journalist geheim te houden.

Er moet zeker worden voorzien in een aantal gevallen waarin kan worden afgeweken van het recht van de journalist om zijn bronnen geheim te houden. Desondanks kan alle inmenging die op die bescherming een negatieve invloed zou hebben, alleen in overeenstemming zijn met artikel 10, § 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien ze gerechtvaardigd wordt door een doorslaggevende vereiste van algemeen belang en beantwoordt aan de criteria vastgesteld bij artikel 10, § 2, van het Verdrag:

– de inmenging moet bij wet worden bepaald, maar een zekere soepelheid is wenselijk. Daartoe wordt het «criterium van de voorzienbaarheid» gehanteerd;

– met de inmenging dient een wettig belang te worden nagestreefd, dat beantwoordt aan één van de gronden waarvan sprake is in artikel 10, § 2, van het Verdrag, zoals het voorkomen van strafrechtelijke misdrijven;

– de inmenging moet noodzakelijk zijn op grond van de waarden van een democratische samenleving en het nagestreefde wettig belang moet voorrang hebben op het algemeen belang dat verbonden is aan het niet-bekend maken van de journalistieke bronnen. In dat verband geldt het «evenredigheidsbeginsel». Het komt de gerechtelijke instanties toe te oordelen of er al dan niet sprake is van een dringende maatschappelijke

journalistes ne sauraient être déliés de leur devoir de respecter les lois pénales de droit commun.

– il doit être établi que d'autres mesures, moins dommageables que la levée du secret des sources journalistiques, n'auraient pu aboutir au résultat recherché. C'est le « critère de subsidiarité ». La CEDH a précisé qu'il incombe aux autorités compétentes d'examiner toute preuve à leur disposition et que le recours à des perquisitions ayant pour objet de découvrir ces sources constitue un acte plus grave qu'une sommation de divulgation de l'identité des sources, sous peine d'amende.

Comme le disent le Conseil d'Etat et le Conseil supérieur de la Justice, et en respect avec la jurisprudence de la CEDH, il est nécessaire de limiter le droit des journalistes de taire leurs sources lorsque l'intégrité physique d'une personne ou de certaines choses est en jeu.

C'est pourquoi, nous avons désiré préciser les infractions qui doivent permettre de limiter le droit des journalistes de taire leurs sources d'information.

Il s'agit tout d'abord des infractions visées au Titre premier du Livre II du Code pénal, c'est-à-dire les crimes et les délits contre la sûreté de l'Etat. Il s'agit des attentats et complots contre le Roi, la famille royale et le Gouvernement, des crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'Etat et des crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat.

Il s'agit ensuite des infractions visées aux articles 392 et 417bis du Code pénal. Ces articles recouvrent l'homicide volontaire et la torture, le traitement inhumain ou dégradant.

N° 6 DE M. MAINGAIN

Art. 4 (nouveau)

Ajouter un article 4, rédigé comme suit :

«Art. 4. — Les mesures urgentes de recherche telles que les perquisitions, saisies, écoutes téléphoniques et enregistrements ne peuvent concerner des données relatives à l'activité professionnelle du journaliste que si ces données sont susceptibles de prévenir la commission d'infractions visées au Titre premier du Livre II et aux articles 392 et 417bis du Code pénal.».

JUSTIFICATION

Il est important de protéger les sources des journalistes des mesures d'instruction.

Au cours de l'affaire *Roemen et Schmit c. Luxembourg* (requête n° 51772/99) en février 2003, le requérant -invoquant l'article 10 (liberté d'expression)-, se plaignait que son droit de taire

besoefte die de bedoelde beperkingen kan rechtvaardigen; daartoe beschikken die instanties over een zekere beoordelingsvrijheid. Bovendien kunnen journalisten niet worden ontslagen van hun verplichting om de gemeenrechtelijke strafwetten na te leven;

– er behoort te worden aangetoond dat andere maatregelen, die minder nadelig zijn dan het opheffen van het brongeheim van de journalist, niet het nagestreefde resultaat hebben kunnen opleveren (het «subsidiariteitscriterium»). In dat verband heeft het EHRM gepreciseerd dat het zaak is van de bevoegde instanties elk bewijs te onderzoeken dat tot hun beschikking staat, en dat het verrichten van huiszoekingen om die bronnen te achterhalen ingrijpender is dan een aanmaning om de identiteit van die bronnen prijs te geven, op straffe van een geldboete.

Volgens de Raad van State en de Hoge Raad voor de Justitie moet, in overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM, het recht van de journalist om zijn bronnen geheim te houden, worden ingeperkt wanneer de fysieke integriteit van personen of zaken op het spel staat.

Daarom hebben wij geopteerd voor een precisering van de misdrijven waarvoor het mogelijk moet zijn het recht van journalisten om hun bronnen geheim te houden, in te perken.

Eerst en vooral gaat het om de misdrijven die zijn bedoeld in Boek II, Titel I, van het Strafwetboek, met name de misdaden en wanbedrijven tegen de veiligheid van de Staat. Het betreft aanslagen op en samenspanning tegen de Koning, de koninklijke familie en de regering, misdaden en wanbedrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat en misdaden tegen de inwendige veiligheid van de Staat.

Vervolgens gaat het om de misdrijven die zijn bedoeld in de artikelen 392 en 417bis van het Strafwetboek; die artikelen handelen over opzettelijk doden, foltering en onmenselijke of ontorende behandeling.

Nr. 6 VAN DE HEER MAINGAIN

Art. 4 (nieuw)

Een artikel 4 toevoegen, luidend als volgt:

«De dringende onderzoeksverrichtingen zoals huiszoekingen, inbeslagnemingen, telefoontap en opnames, mogen alleen betrekking hebben op gegevens in verband met de beroepsactiviteit van de journalist indien die gegevens kunnen voorkomen dat in Boek II, Titel II, alsook in de artikelen 392 en 417bis van het Strafwetboek bedoelde misdrijven worden gepleegd».

VERANTWOORDING

Het belangrijk dat de informatiebronnen van de journalisten worden beschermd tegen onderzoeksverrichtingen.

Tijdens de behandeling van de zaak *Roemen en Schmit t/ Luxemburg* (verzoekschrift nr. 51772/99) van februari 2003, beklagde de verzoeker (zich beroepend op artikel 10 inzake

ses sources journalistiques avait été violé par les différentes perquisitions. La Cour dit à l'unanimité qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. *« La Cour estime que les perquisitions effectuées au domicile et dans les locaux professionnels du requérant, s'analysent sans conteste comme une ingérence dans son droit à la liberté d'expression »*

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis du 25 novembre dernier, en ce qui concerne les mesures d'instruction il importe de préciser si seuls les journalistes sont visés et si sont concernés aussi -dans le cas de perquisition et saisie- le domicile et lieu de travail, les effets personnels, la correspondance etc...

La CEDH exige que le droit interne soit formulé avec assez de précision afin que les personnes concernées puissent prévoir les conséquences résultant de leurs actes (critère de prévisibilité).

C'est pourquoi, nous avons précisé que seuls les journalistes sont visés par l'article et que sont concernées toutes les données ayant un lien avec leur activité professionnelle.

Il est important d'insister sur le fait que les mesures d'instruction qui ne viseraient qu'à contourner le droit des journalistes de taire leurs sources ne sont pas admises par la CEDH.

Olivier MAINGAIN (MR)

de vrijheid van meningsuiting) er zich over dat zijn recht om zijn journalistieke informatiebronnen te verzwijgen, was geschonden ingevolge de verschillende huiszoekingen. Het Hof oordeelt eenparig dat artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens werd geschonden : *«La Cour estime que les perquisitions effectuées au domicile et dans les locaux professionnels du requérant, s'analysent sans conteste comme une ingérence dans son droit à la liberté d'expression»*.

Zoals de Raad van State in herinnering heeft gebracht in zijn advies van 25 november jl., komt het er met betrekking tot de onderzoeksverrichtingen op aan te preciseren of alleen wordt bedoeld op journalisten, alsmede of zulks in geval van huiszoeking en inbeslagneming ook geldt voor de woonplaats en de werkplek, de persoonlijke voorwerpen en de briefwisseling enzovoort.

Het EHRM eist dat het interne recht voldoende nauwkeurig wordt geformuleerd opdat de betrokkenen de gevolgen van hun handelingen kunnen voorzien (criterium van de «voorzienbaarheid»).

Daarom ook is gepreciseerd dat het artikel alleen geldt voor journalisten, alsmede voor alle gegevens die verband houden met hun beroepsactiviteit.

Het is belangrijk te onderstrepen dat de onderzoeksmaatregelen die louter tot doel zouden hebben het recht van journalisten om hun informatiebronnen te verzwijgen te omzeilen, niet door het EHRM worden toegestaan.