

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

31 MAART 1995

WETSVOORSTEL

**tot interpretatie van artikel 18, tweede
lid van het Gerechtelijk Wetboek**

(Ingediend door de heer Van der Maelen)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Reeds geruime tijd bestaan in de rechtspraak en de rechtsleer uiteenlopende opvattingen aangaande de bevoegdheid van de rechter om preventieve maatregelen op te leggen met betrekking tot de drukpers en de audiovisuele media. Bijzonder verontrustend in dit verband zijn de talrijke beschikkingen waarbij een publicatieverbod in kranten of tijdschriften wordt opgelegd of waarbij de verspreiding van periodieken of boeken of de uitzending van radio- of televisieprogramma's worden verboden. Sommige vergaande rechterlijke uitspraken hebben in het verleden overigens reeds aanleiding gegeven tot scherpe kritiek.

In een aantal gevallen worden beschikkingen uitgesproken op eenzijdig verzoekschrift, zodat de partijen aan wie het verbod wordt opgelegd niet eens de gelegenheid krijgen te worden gehoord en het tegensprekelijk debat wordt uitgeschakeld. Bovendien wordt de naleving van de opgelegde maatregelen veelal afgedwongen door dwangsommen.

Opmerkelijk is een recente beschikking van de voorzitter van de rechtbank van de eerste aanleg van Brussel, gedaan op 6 januari 1995, in een betwisting

(*) Vierde zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

31 MARS 1995

PROPOSITION DE LOI

**interprétative de l'article 18, alinéa 2,
du Code judiciaire**

(Déposée par M. Van der Maelen)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le pouvoir qu'a le juge d'imposer des mesures préventives dans le domaine de la presse écrite et des médias audiovisuels fait depuis bien longtemps l'objet de thèses divergentes dans la jurisprudence et la doctrine. Le fait que de nombreuses ordonnances sont rendues en vue d'interdire la publication dans les journaux ou les revues, la diffusion de périodiques ou de livres ou l'émission de programmes radiophoniques ou télévisés constitue un phénomène particulièrement inquiétant à cet égard. Certaines décisions judiciaires lourdes de conséquences ont d'ailleurs suscité de vives critiques dans le passé.

Dans certains cas, de telles ordonnances sont rendues sur requête unilatérale, de sorte que les parties frappées par l'interdiction n'ont même pas la possibilité d'être entendues et qu'aucun débat contradictoire ne peut avoir lieu. Il convient d'ajouter que des astreintes sont généralement prononcées en vue de garantir le respect des mesures imposées.

L'ordonnance rendue le 6 janvier 1995 par le président du tribunal de première instance de Bruxelles dans le cadre d'un litige sur un droit de réponse est

(*) Quatrième session de la 48^e législature.

betreffende een recht tot antwoord. Door deze uitspraak op eenzijdig verzoek vanwege het overheidsbedrijf, de n.v. Sabena, werd de krant *De Morgen* het bevel gegeven een artikel (waarvan de tegenpartij blijkbaar vooraf kennis had gekregen) op de voor publikatie voorziene dag of op enige latere dag slechts te publiceren samen met het recht tot antwoord van de verzoeker. Bovendien werd de krant het verbod opgelegd om een nieuw artikel tegen of in verband met het betrokken overheidsbedrijf te publiceren zonder gelijktijdig het recht tot antwoord te publiceren. Afgezien van de vaststelling dat hier eens te meer op lichtzinnige wijze gebruik wordt gemaakt van het eenzijdig verzoekschrift — dat de wetgever slechts bij grote uitzondering, met name in geval van volstrekte noodzakelijkheid, toestaat — is hier vooral betwistbaar dat het bevel wordt geformuleerd in combinatie met een verbod tot publikatie. Hierdoor ontstaat op zijn minst de indruk dat het recht op antwoord wordt aangewend om verdere kritische berichtgeving aangaande het beleid van de betrokken bedrijfsleiding aan banden te leggen. Overigens kwam de rechtbank nadien op haar beoordeling terug en vernietigde deze beschikking. Intussen had de betrokken krant het recht tot antwoord echter reeds afgedrukt.

In de rechtsleer is verscheidene malen de vraag gesteld of een door de rechter opgelegd publikatie-, verspreidings- of uitzendverbod toegelaten is en werd onder meer gewezen op de strekking van artikel 18, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek, dat bepaalt dat de rechtsvordering toelaatbaar is « indien zij, zelfs tot verkrijging van een verklaring van recht, is ingesteld om schending van een ernstig bedreigd recht te voorkomen ». Deze bepaling zou in het algemeen preventieve gedingen toelaten, zoals ondermeer door toepassing van het kort geding (Neels, L., « De media in het geding », *TBP*, 1981, blz. 385, n° 6; zie ook : Van Oevelen, A., « Schade en schadeloosstelling bij de schending van grondrechten door private personen », in Rimanque, K., *De toepasselijkheid van de grondrechten in private verhoudingen*, Kluwer, Antwerpen, 1982, blz. 442).

De vraag dient echter te worden onderzocht of in ons rechtsbestel de rechter preventieve maatregelen kan nemen ten aanzien van de drukpers. Vanuit grondwettelijk oogpunt blijkt zulks op bezwaren te stuiten. Vooral artikel 19, dat de vrijheid van meningsuiting formuleert, en artikel 25, dat een speciale bescherming aan de drukpers verleent, zijn hierbij van belang.

Artikel 25, eerste lid van de Grondwet bepaalt : « De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers ». Hoewel hier slechts sprake is van censuur en borgstelling wordt algemeen aangenomen dat deze bepaling de overheid verbiedt preventieve maatregelen ten aanzien van de drukpers op te leggen (Mast, A. en Dujardin, J., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Story-Scientia, 1985, n° 498; Alen, A., *Algemene inlei-*

assez édifiante. Cette décision, prise sur requête unilatérale de l'entreprise publique Sabena, prévoyait que le quotidien *De Morgen* ne pouvait publier un article (dont la partie adverse avait apparemment eu connaissance d'avance) le jour prévu pour sa publication ou tout autre jour ultérieur qu'à la condition que le droit de réponse du requérant y soit joint. Il était en outre interdit au journal de publier un nouvel article contre ou sur l'entreprise publique concernée sans publier simultanément le droit de réponse. En dehors du fait que l'on a en l'occurrence usé une fois de plus avec légèreté de la requête unilatérale, une procédure que le législateur n'autorise qu'à titre tout à fait exceptionnel, à savoir en cas d'absolue nécessité, le point le plus contestable est que l'ordonnance rendue impose une interdiction de publication, ce qui donne pour le moins l'impression qu'il est fait usage du droit de réponse afin de censurer l'information critique concernant la politique de la direction de l'entreprise concernée. Le tribunal est d'ailleurs revenu sur sa décision et a annulé l'ordonnance en question. Le journal concerné avait toutefois entretemps déjà publié le droit de réponse.

Les auteurs juridiques se sont demandé plus d'une fois si le juge pouvait interdire une publication, une diffusion ou une émission, soulignant notamment la portée de l'article 18, alinéa 2, du Code judiciaire, qui dispose que « l'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé ». Cette disposition autoriserait, d'une manière générale, les procédures préventives, intentées par voie de référé (Neels L., « De media in het geding », *TBP*, 1981, p. 385, n° 6; voir également Van Oevelen A., « Schade en schadeloosstelling bij de schending van grondrechten door private personen », in Rimanque K., « De toepasselijkheid van de grondrechten in private verhoudingen », Kluwer, Anvers, 1982, p. 442).

Il convient toutefois de se demander si le juge peut, dans notre système juridique, prendre des mesures préventives à l'égard de la presse. Pareilles mesures se heurtent en effet à des objections d'ordre constitutionnel, compte tenu surtout de l'article 19, qui garantit la liberté d'expression, et de l'article 25, qui accorde à la presse une protection particulière.

L'article 25, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose : « La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs ». Bien qu'il ne soit question, dans cette disposition, que de censure et de cautionnement, il est généralement admis qu'elle interdit aux pouvoirs publics de prendre des mesures préventives à l'égard de la presse (Mast, A. et Dujardin, J., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Story-Scientia, n° 489; Alen A., *Algemene inlei-*

ding tot het Belgisch publiek recht, Story-Scientia, 1986, blz. 333). Misbruiken in het kader van de uitoefening van deze vrijheid kunnen dan ook slechts *a posteriori* worden beteugeld (Wigny, P., *Droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 1952, n° 222).

Er kan dan ook geen twijfel over bestaan dat een beslissing van de rechter, bijvoorbeeld in het kader van een procedure in kort geding, waarbij een verbod tot publikatie of verspreiding wordt opgelegd, een preventieve maatregel is die strijdig is met ons constitutioneel recht. De rechter moet immers als een overheid worden beschouwd die, evenzeer als bijvoorbeeld de regering, door deze grondwettelijke bepaling is gebonden (De Meyer, J., noot onder rb. kort geding, Antwerpen, 13 april 1979, *RW*, 1978-1979, kolom 2827; Voorhoof, D. en Baert, J., « Rechter en persvrijheid », *Tegenspraak*, 1984/2, blz. 14; Brewaey, E., noot onder rb. kort geding, Antwerpen, 10 september 1985, *RW*, 1986-1987, kolom 810).

Sommige strekkingen in de rechtspraak die dergelijke preventieve maatregelen toelaatbaar achten, moeten dan ook van de hand worden gewezen. Op die wijze dreigt immers één van onze meest fundamentele grondrechten, via de omweg van de rechterlijke tussenkomst, te worden aangetast. Het verbod van preventieve maatregelen werd immers ingesteld als een bijzondere, maar noodzakelijk gebleken beschermingsmaatregel ten aanzien van de drukpers.

Daaraan kan dan ook geen afbreuk worden gedaan ten voordele van andere belangen, zelfs indien deze rechtmatig zijn. Eventuele inbreuken op andere rechten kunnen slechts achteraf aanleiding geven tot burgerrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen of tot een recht tot antwoord.

In de rechtspraak zijn er sterk uiteenlopende uitspraken aangaande de toelaatbaarheid van preventieve maatregelen tegenover de pers. In een onderzoek van de verschillende tendensen in de rechtspraak inzake de toelaatbaarheid van rechterlijke publikatie-, uitzend- en verspreidingsverboden in het kader van de kortgedingprocedure, wordt dan ook terecht geconcludeerd dat de rechtspraak allerm minst consistent is (Voorhoof, D., *Actuele vraagstukken van mediarecht, Doctrine en jurisprudentie*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1992, blz. 23-45).

Wanneer in de rechtspraak een voortdurende onduidelijkheid blijft bestaan over een dergelijke essentiële aangelegenheid, is het wenselijk dat de wetgever, door middel van een interpretatieve wet, een authentieke uitlegging van de wet geeft. Eerder heeft de wetgever reeds diverse malen van deze bevoegdheid gebruik gemaakt.

De voorgestelde authentieke uitlegging heeft betrekking op artikel 18, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek, dat de rechter toelaat maatregelen te nemen om de schending van een ernstig bedreigd recht te voorkomen. Deze bepaling moet zo worden opgevat dat de rechter geen maatregelen mag opleggen die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de publikatie, de verspreiding of de uitzending van een

ding tot het Belgisch publiek recht, Story-Scientia, 1986, p. 333). Les abus commis dans le cadre de l'exercice de cette liberté ne peuvent dès lors être réprimés qu'*a posteriori* (Wigny P., *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, n° 222).

Il ne fait dès lors aucun doute qu'une décision de justice interdisant une publication ou une diffusion (décision prise par exemple dans le cadre d'une procédure en référé), constitue une mesure préventive contraire à notre droit constitutionnel. Le juge doit en effet être assimilé à une autorité publique et est dès lors lié par cette disposition constitutionnelle au même titre, par exemple, que le gouvernement (De Meyer J., note sous trib. réf., Anvers, 13 avril 1979, *RW*, 1978-79, colonne 2827; Voorhoof D. et Baert J., « Rechter en persvrijheid », *Tegenspraak*, 1984/2, p. 14; Brewaey, E., note sous rb. kort geding, Anvers, 10 septembre 1985, *RW*, 1986-1987, colonne 810).

Il convient dès lors de rejeter les courants, qui, au sein de la jurisprudence, estiment que de telles mesures préventives sont admissibles. Cette attitude risque en effet de porter atteinte à un de nos droits les plus fondamentaux, par le biais d'interventions judiciaires. L'interdiction de prendre des mesures préventives est une mesure de protection particulière, mais qui s'était avérée nécessaire pour la presse écrite.

Il ne peut dès lors être porté atteinte à ce principe au profit d'autres intérêts, même s'ils sont légitimes. En effet, la violation d'autres droits doit être réglée *a posteriori* par des mesures civiles ou pénales ou par l'octroi d'un droit de réponse.

Au sein de la jurisprudence, les opinions divergent fortement en ce qui concerne l'admissibilité de mesures préventives à l'égard de la presse. C'est donc à juste titre qu'un étude des différents courants au sein de la jurisprudence, en ce qui concerne l'admissibilité d'interdictions judiciaires de publication, de distribution et de diffusion dans le cadre de la procédure en référé, conclut que cette jurisprudence manque singulièrement de consistance (Voorhoof, D., *Actuele vraagstukken van mediarecht, Doctrine en jurisprudentie*, Anvers, Kluwer sciences juridiques, 1992, pp. 23-45).

Lorsque la jurisprudence est à ce point inconstante sur une question aussi essentielle, il est souhaitable que le législateur donne à la loi son sens authentique par le biais d'une loi interprétative. Le législateur a d'ailleurs déjà usé de cette faculté à plusieurs reprises.

L'interprétation authentique que nous proposons concerne l'article 18, alinéa 2, du Code judiciaire, qui autorise le juge à prendre des mesures en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé. L'interprétation qu'il faut donner de cette disposition est que le juge ne peut imposer aucune mesure dont le but ou la conséquence serait d'empêcher ou de soumettre à des conditions la publication, la diffu-

meningsuiting wordt verhinderd of aan voorwaarden wordt onderworpen. Deze uitlegging geldt onverkort, ongeacht de rechtsvordering die wordt aangewend. De diverse bepalingen inzake de bevoegdheid van de rechter (i.c. voornamelijk de artikelen 584, 588 en 589 van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de voorzitters van rechtbanken) en de rechtspleging (voornamelijk de artikelen 1025 tot 1034 van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de procedure op eenzijdig verzoekschrift en 1035-1041 van het Gerechtelijk Wetboek betreffende het kortgeding) kunnen immers niet afwijken van deze algemene regel inzake de toelaatbaarheid van preventieve maatregelen. Aldus zal bijvoorbeeld de voorzitter van de rechtbank die, in geval van hoogdringendheid, uitspraak doet in kortgeding of, in geval van volstreekte noodzakelijkheid, op eenzijdig verzoekschrift, door deze uitlegging gebonden zijn.

Er mag geen onderscheid worden gemaakt naargelang het aangewende communicatiemedium. Er is immers geen enkele reden waarom deze bijzondere bescherming van de meningsuiting beperkt zou moeten blijven tot de drukpers. Het verbod van deze preventieve maatregelen is dan ook onverkort van toepassing op moderne communicatiemedia die in 1831 nog onbekend waren, zoals bijvoorbeeld radio en televisie.

D. VAN der MAELEN

WETSVOORSTEL

Enig artikel

Artikel 18, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek moet zo worden uitgelegd dat de maatregelen die de rechter op om het even welke rechtsvordering neemt, in geen geval ertoe mogen strekken of tot gevolg hebben dat de publikatie, de verspreiding of de uitzending van een meningsuiting, ongeacht het aangewende communicatiemedium, wordt verhinderd of aan voorwaarden wordt onderworpen.

21 maart 1995.

D. VAN der MAELEN

sion ou la radiodiffusion d'une opinion. Cette interprétation a valeur absolue quelle que soit la procédure engagée. Les diverses dispositions qui ont trait au pouvoir du juge (dispositions qui figurent pour l'essentiel aux articles 584, 588 et 589 du Code judiciaire) et celles relatives à la procédure (principalement les articles 1025 à 1034 du Code judiciaire relatifs à la procédure de demande sur requête unilatérale et les articles 1035 à 1041 du Code judiciaire relatifs à la demande en référé) ne peuvent en effet pas déroger à cette règle générale relative à l'admissibilité de mesures préventives. Cette interprétation liera dès lors, par exemple, le président qui, si le cas requiert célérité, statue en référé ou qui, pour cause d'une nécessité absolue, délivre une ordonnance sur requête unilatérale.

Il ne peut être établi de distinction en fonction du moyen de communication utilisé. Il n'y a en effet aucune raison de limiter à la seule presse écrite cette protection particulière de la liberté d'opinion. L'interdiction de prendre des mesures préventives s'applique dès lors sans réserves aux moyens de communication modernes, encore inconnus en 1831, tels que la radio et la télévision.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 18, alinéa 2, du Code judiciaire est interprété en ce sens que les mesures prises par le juge, dans le cadre de quelque procédure que ce soit, ne peuvent en aucun cas avoir pour but ou pour effet d'empêcher ou de soumettre à des conditions la publication, la diffusion ou la radiodiffusion d'une opinion.

21 mars 1995.