

YC.

16 06 1976

- 1 -

Coördinatie

Sc
L. 12.583/1. /F

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 17e mei 1976 door de Minister van Franse Cultuur en door de Minister van Nederlandse Cultuur en van Vlaamse Aangelegenheden verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot aanvulling van de wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord", heeft de 20e mei 1976 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Culture française et par le Ministre de la Culture néerlandaise et des Affaires flamandes, le 17 mai 1976, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "complétant la loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse", a donné le 20 mai 1976 l'avis suivant :

24.6.76

Gelet op de korte termijn waarin om advies is verzocht, beperkt de Raad van State zich tot volgende opmerkingen.

*

Het ontwerp strekt ertoe het recht tot antwoord op het audio-visuele vlak te regelen. De wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord wordt met dat oogmerk aangevuld.

Volgens de memorie van toelichting is de ontworpen regeling van algemene gelding; zij zal toepassing vinden op alle audio-visuele uitzendingen met periodiek karakter, inbegrepen die welke door de overheidszendinstituten worden verzorgd. Het op 10 juni 1975 door de Regering bij de Senaat ingediend ontwerp van wet houdende bepalingen betreffende de openbare radio- en televisiedienst (Gedr. St., Senaat, 1974-1975, nr. 641/1), zal dan ook in zijn artikel 1 dienen te worden aangepast.

*

X Gelet op de algemene strekking van het ontwerp, op de bepalingen die de gerechtelijke bevoegdheid betreffen en op het feit dat genoemde wet van 23 juni 1961 destijds op de voordracht van de Minister van Justitie is tot stand gekomen, is het een maatregel van behoorlijk bestuur ook die Minister thans bij dit initiatief te betrekken.

*

.../...

In de aanhef van het indieningsbesluit dienen de eerste drie verwijzingen te worden geschrapt.

*

Artikel 1 van het ontwerp ware beter als volgt gesteld :

"Artikel 1.-

De artikelen 1 tot (9) van de wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord vormen hoofdstuk I van deze wet, met als opschrift : "Periodieke geschriften".

*

In artikel 2 van het ontwerp ware de inleidende zin beter als volgt gesteld :

"Artikel 2.-

Dezelfde wet wordt aangevuld met de volgende bepalingen :

"Hoofdstuk II. - Audio-visuele middelen.

...".

*

In artikel 11 (nieuw) van het ontwerp wordt een recht tot antwoord toegekend onder meer aan feitelijke verenigingen.

.../...

Dit kan tot grote moeilijkheden leiden wat betreft de rechtsingang en de vertegenwoordiging van zodanige verenigingen voor de rechtbanken.

In artikel 1 van de wet van 23 juni 1961 wordt een recht van antwoord toegekend aan bloedverwanten en aan de echtgenoot van een overleden persoon. Dergelijke bepaling vindt men niet terug in artikel 11 van het ontwerp.

Omwille van de overeenstemming met de Franse tekst die de juiste bedoeling van de Regering weergeeft, schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 11 van het ontwerp : "in een audio-visuele uitzending, uitgave of programma van periodieke aard, het recht kosteloos de uitzending of de invoeging van een antwoord te bekomen ... die van die aard zijn dat zij de eer aantasten".

*

Artikel 12 (nieuw) van het ontwerp leze men als volgt :

"Artikel 12.-

Op straffe van ... :

- uiterlijk de tiende werkdag na de datum van de uitzending, de uitgave of het programma, bij ter post aange-

.../...

tekende brief worden toegezonden aan de verantwoordelijke die door de producent van de uitzending of het programma is aangewezen of aan de uitgever;

...".

*

De inleidende zin van artikel 13 (nieuw) van het ontwerp ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 13.-

Geweigerd kan worden de uitzending of de inlassing van elk antwoord : ".

*

De inleidende volzin van artikel 14 (nieuw) van het ontwerp ware beter in het Nederlands gesteld als volgt :

"Artikel 14.-

Er is geen recht tot antwoord : ".

Verder schrijve men : "-indien spontaan een bevredigende rechtzetting is gedaan. Wanneer deze rechtzetting ...", en verder "door de artikelen 15 en 16 van deze wet ...".

*

.../...

Artikel 15 (nieuw) van het ontwerp schrijven als volgt :

"Artikel 15.-

§ 1. Wanneer de aanvraag tot antwoord en de voorgestelde tekst aanvaard zijn, wordt de tekst uitgezonden in de eerstvolgende uitzending of in het eerstvolgende programma van dezelfde reeks of van hetzelfde type, zo dicht mogelijk bij het uur waarop de betrokken uitzending of programma plaats had.

Indien de aanvraag tot antwoord een periodieke uitgave betreft, wordt de tekst ingelast in de eerstvolgende uitgave.

Het antwoord wordt gelezen door de persoon die door de in artikel 12 bedoelde verantwoordelijke of door de uitgever is aangewezen.

De verzoeker heeft in geen enkel geval toegang tot de microfoon, de camera of opname.

§ 2. Wanneer de aanvraag tot antwoord wel maar de integrale tekst ervan niet aanvaard wordt, zendt de verantwoordelijke of de uitgever bij ter post aangetekende brief een tegenvoorstel van tekst aan de verzoeker. De brief moet binnen vier werkdagen, te rekenen van de dag na de ontvangst van de aanvraag, worden verzonden.

.../...

§ 3. In geval van afwijzing van de aanvraag tot antwoord, wordt de verzoeker hiervan verwittigd door de verantwoordelijke of de uitgever, met opgave van de redenen tot weigering, in de vormen en termijnen als bepaald in § 2".

*

De artikelen 16 en 17 (nieuw) van het ontwerp organiseren een stelsel van scheidsrechterlijke beslechting van het geschil dat tussen de verzoeker en de verantwoordelijke of de uitgever is ontstaan. Het komt de Raad van State voor dat het niet gaat om een zaak van arbitrage als bedoeld in de artikelen 1676 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, doch veeleer om een poging tot minnelijke schikking. Inderdaad, in artikel 18 (nieuw) van het ontwerp is gesteld dat, na de zogeheten scheidsrechterlijke uitspraak, partijen zich tot de rechtbank kunnen wenden.

In artikel 16 is verder nog bepaald dat partijen toepassing kunnen doen van de artikelen 1035 tot 1041 van het Gerechtelijk Wetboek die de procedure in kortgeding regelen. Door de gemachtigde van de Regering is hierbij aangestipt dat de beslissing van de rechter in kortgeding zich niet tot het nemen van voorlopige maatregelen zou beperken, doch ook de zaak zelve zou betreffen. Dit zou een grondige afwijking zijn van de algemene regels van het procesrecht. Daar de Raad van State niet voldoende is ingelicht over

.../...

de precieze bedoeling van de Regering, is het hem niet mogelijk voor de artikelen 16, 17 en 18, die nochtans aan een grondige herwerking toe zijn, tekstvoorstellen in overweging te geven.

Nog over een ander punt is aan de Raad van State geen duidelijk bescheid gegeven, met name over het lot van artikel 9 van de wet van 23 juni 1961. Men kan voorhouden dat genoemd artikel van algemene gelding is en ook van toepassing zou kunnen zijn op de regels die het voorwerp uitmaken van voorliggend ontwerp. In dit geval zou dat artikel 9 het best met artikel 10 van dezelfde wet worden opgenomen in een hoofdstuk III - "Slotbepalingen".

In dat geval dient de tekst van artikel 1 van het ontwerp en van de inleidende zin van artikel 2 te worden aangepast, oog hebbende voor de vernummering van bedoelde artikelen 9 en 10 van de wet van 23 juni 1961 en voor de nieuwe artikelen 11 tot 21.

Mocht het de bedoeling zijn artikel 9 te beperken tot geschillen met betrekking op periodieke geschriften, dan zouden de woorden "van deze wet" in artikel 9 van de wet van 23 juni 1961 bij wege van een wijzigende bepaling moeten worden aangepast. Artikel 10 van voornoemde wet van 23 juni 1961 hoort alleszins thuis in fine van de wet.

*

.../...

Artikel 19 (nieuw) van het ontwerp ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 19.-

Van elke uitzending, programma of uitgave moet een opname bewaard worden gedurende de tijd dat om een recht van antwoord kan worden verzocht.

Wanneer geen opname kan worden voorgelegd, moet het antwoord, dat overeenkomstig de wet is gevraagd, worden uitgezonden of uitgegeven.

Wanneer de aanvraag tot antwoord tijdig is ingediend, moet de opname van de betrokken uitzending, programma of uitgave bewaard worden gedurende ...

De opname van het antwoord moet gedurende dezelfde tijd worden bewaard".

Met betrekking tot het derde lid van dit artikel ziet men niet in waarom ingeval een aanvraag tot antwoord is ingediend, de opname slechts gedurende drie maanden zou moeten bewaard worden. Het ware verkiezelijk te bepalen dat de opname moet bewaard worden totdat het geschil is opgelost.

*

Naar luid van artikel 20 geven de uitzendingen door de uitzendingsinstituten van radio en televisie toevertrouwd aan "erkende verenigingen en stichtingen" geen recht tot antwoord.

.../...

Op 12 maart 1976 heeft de Raad van State op verzoek van de Minister van Nederlandse Cultuur en van Vlaamse Aangelegenheden advies uitgebracht over een voorontwerp van decreet houdende het statuut van de Belgische radio en televisie, Nederlandse uitzendingen.

In dat voorontwerp wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de zendgemachtigde verenigingen en stichtingen, die een erkenning behoeven, en anderzijds politieke partijen en verenigingen van beroepsbelangen die, zonder dat enige erkenning voorgeschreven is, over zendtijd kunnen beschikken. Zoals artikel 20 van het ontwerp is gesteld, is het alleen van toepassing op de eerste groep van verenigingen en stichtingen.

Men zal opmerken dat het recht tot antwoord maar uitgesloten is "voor zover die uitzendingen gerealiseerd worden in overeenstemming met de beschikkingen die de uitzendingen door erkende verenigingen en stichtingen regelen".

Ermee rekening houdende dat het toezicht op de overeenstemming een zaak van de overheid is, in casu van de zendinstituten, ziet de Raad van State niet hoe de bepaling van artikel 20 strookt met het beginsel van de wet in ontwerp waarbij aan iedere gegriefde een recht tot antwoord wordt toegekend. Bovendien is de toevoeging van de voorwaarde

.../...

moeilijk te verklaren in die zin dat de zendinstituten, die zelf onder de regeling van het recht tot antwoord vallen, door hun toedoen de verenigingen en stichtingen van een verplicht antwoord kunnen ontslaan.

*

Artikel 21 van het ontwerp stelt de "overtreding van artikel 11" strafbaar. Die verwijzing naar artikel 11 van het ontwerp lijkt niet erg dienend te zijn.

Het behoort de feiten die men wenst strafbaar te stellen precies te omschrijven.

Bovendien stelt men vast dat het ontwerp de bepalingen van artikel 8 van meergenoemde wet van 23 juni 1961 niet overneemt, wat de gelijktijdige en ingekorte termijn van verjaring van de publieke en burgerrechtelijke vorderingen betreft.

Vu le bref délai dans lequel son avis est demandé, le Conseil d'Etat se limite aux observations suivantes.

*

Le projet tend à régler le droit de réponse dans le domaine audio-visuel. Il complète, à cet effet, la loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse.

Selon l'exposé des motifs, la réglementation en projet a une portée générale; elle vise toutes les émissions audio-visuelles à caractère périodique, en ce compris, celles qui sont assurées par les instituts publics. Le projet de loi déposé par le Gouvernement au Sénat le 10 juin 1975, portant des dispositions relatives au service public de radio et de télévision (Doc. Sénat, 1974-1975, n° 641/1) devra dès lors être adapté en son article 1er.

*

Eu égard à la portée générale du projet, aux dispositions concernant la compétence judiciaire et au fait que la loi précitée du 23 juin 1961 est intervenue sur la proposition du Ministre de la Justice, il serait de bonne administration d'associer ce Ministre à la présente initiative.

*

.../...

Dans le préambule de l'arrêté de présentation, il y a lieu de supprimer les trois premiers référants.

*

L'article 1er gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Les articles 1er à (9) de la loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse forment le chapitre 1er de cette loi, intitulé : "Des écrits périodiques".

*

A l'article 2 du projet, la rédaction suivante est proposée pour la phrase liminaire :

"Article 2.-

La même loi est complétée par les dispositions suivantes :

"Chapitre II. - Des moyens audio-visuels.

...".

*

.../...

L'article 11 (nouveau) du projet reconnaît un droit de réponse notamment aux associations de fait.

/Des difficultés considérables peuvent en résulter en ce qui concerne l'action et la représentation de ces associations devant les tribunaux.

L'article 1er de la loi du 23 juin 1961 reconnaît un droit de réponse à des parents et au conjoint d'une personne décédée. Une disposition analogue ne se retrouve pas à l'article 11 du projet.

Par souci de concordance avec le texte français, qui exprime l'intention exacte du Gouvernement, on écrira dans le texte néerlandais de l'article 11 du projet : "in een audio-visuele uitzending, uitgave of programma van periodieke aard, het recht kosteloos de uitzending of de invoeging van een antwoord te bekomen ... die van die aard zijn dat zij de eer aantasten".

*

L'article 12 (nouveau) du projet se lira comme suit :

"Article 12.-

Sous peine de ... :

.../...

- être adressée, par lettre recommandée à la poste au plus tard le dixième jour ouvrable qui suit la date de l'émission, de l'édition ou du programme, au responsable désigné par l'organisme producteur de l'émission ou du programme ou à l'éditeur;

...".

*

Il serait préférable de rédiger la phrase liminaire de l'article 13 (nouveau) du projet comme suit :

"Article 13.-

Peut être refusée, l'émission ou l'insertion de toute réponse :".

*

Dans la version néerlandaise, il conviendrait de formuler la phrase liminaire de l'article 14 (nouveau) du projet comme suit :

"Article 14.-

Er is geen recht tot antwoord".

Dans la suite du même article, on écrira :
"Si une rectification satisfaisante a été faite. Lorsque cette rectification ..." et, dans le texte néerlandais, "door de artikelen 15 en 16 van deze wet ...".

.../...

Il est proposé de rédiger l'article 15 (nouveau) du projet comme suit :

"Article 15.-

§ 1er. Lorsque la demande de réponse et le texte présenté sont agréés, le texte est diffusé à l'occasion de la plus prochaine émission ou du plus prochain programme de la même série ou du même type, à l'heure la plus proche de l'émission ou du programme concernés.

Si la demande de réponse concerne une édition périodique, le texte est inséré dans l'édition subséquente.

La réponse est lue par la personne qui aura été désignée par le responsable visé à l'article 12 ou par l'éditeur.

En aucun cas, le requérant n'a accès au microphone, à la caméra ou à l'enregistrement.

§ 2. Lorsque la demande de réponse est agréée sans que, toutefois, le texte intégral de la réponse soit accepté, le responsable ou l'éditeur transmet au requérant une contre-proposition de texte par lettre recommandée à la poste. Cette lettre doit être expédiée dans les quatre jours ouvrables, à compter du lendemain de la réception de la demande.

.../...

§ 3. Lorsque la demande de réponse est refusée, le requérant en est avisé par le responsable ou par l'éditeur, avec indication des motifs du refus, dans les formes et délais prévus au § 2".

*

Les articles 16 et 17 (nouveaux) du projet organisent un système de règlement arbitral du litige né entre le requérant et le responsable ou l'éditeur. Le Conseil d'Etat a le sentiment qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'arbitrage au sens des articles 1676 et suivants du Code judiciaire mais plutôt d'une tentative de conciliation. En effet, l'article 18 (nouveau) du projet, tel qu'il est formulé, prévoit qu'après la soi-disant sentence arbitrale, les parties pourront saisir le tribunal.

L'article 16 dispose en outre que les parties peuvent faire application des articles 1035 et 1041 du Code judiciaire, qui règlent la procédure en référé. Le délégué du Gouvernement a fait observer, à cet égard, que la décision du juge en référé ne se limiterait pas à des mesures provisoires mais porterait aussi sur le fond. Ce serait là une dérogation fondamentale aux règles générales du droit en matière de procédure. N'étant pas suffisamment informé des intentions exactes du Gouvernement, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de faire des propositions de texte pour les articles 16, 17 et 18, qui nécessiteraient en tout cas de sérieux remaniements.

.../...

Un autre point sur lequel le Conseil d'Etat n'a pas été adéquatement informé concerne le sort qui sera réservé à l'article 9 de la loi du 23 juin 1961. On peut soutenir que cet article est de portée générale et s'appliquerait donc aussi aux règles qui font l'objet du présent projet. Si tel est le cas, il vaudrait mieux de reprendre ledit article 9 avec l'article 10 de la même loi, dans un chapitre III, intitulé "Dispositions finales".

Le texte de l'article 1er du projet et celui de la phrase liminaire de l'article 2 devront alors être adaptés tenant compte de la nouvelle numérotation des articles 9 et 10 de la loi du 23 juin 1961 des nouveaux articles 11 à 21.

Si l'intention était de limiter la portée de l'article 9 aux litiges relatifs aux écrits périodiques, il y aurait lieu d'adapter, par la voie d'une disposition modificative, les mots "de la présente loi", qui figurent à l'article 9 de la loi du 23 juin 1961. L'article 10 de la loi précitée du 23 juin 1961 doit, en tout état de cause, trouver sa place à la fin de cette loi.

*

L'article 19 (nouveau) du projet gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 19.-

Un enregistrement de toute émission, de tout programme ou de toute édition doit être conservé durant le délai pendant lequel un droit de réponse peut être demandé.

.../...

S'il ne peut pas être produit d'enregistrement, la réponse demandée conformément à la loi doit être diffusée ou éditée.

Si la demande de réponse a été introduite dans les délais, l'enregistrement de l'émission, du programme ou de l'édition concernés doit être conservé durant ...

L'enregistrement de la réponse doit être conservé durant la même période".

En ce qui concerne l'alinéa 3 de cet article, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison l'enregistrement ne devrait, en cas d'introduction d'une demande de réponse, être conservé que pendant une période de trois mois. Il vaudrait mieux prescrire que cet enregistrement doit être conservé jusqu'à ce que le différend soit réglé.

*

Aux termes de l'article 20, les émissions confiées par les instituts d'émission de la radio et de la télévision à des "associations et fondations reconnues" ne donnent pas lieu à exercice du droit de réponse.

A la demande du Ministre de la Culture néerlandaise et des Affaires flamandes, le Conseil d'Etat a donné, le 12 mars 1976, son avis sur un avant-projet de décret portant le statut de la Radio et télévision belges, émissions néerlandaises.

.../...

Cet avant-projet établit une distinction entre, d'une part, les associations et fondations "d'émission" (zendgemachtigde verenigingen en stichtingen), qui doivent être reconnues et, d'autre part, les partis politiques et les associations d'intérêts professionnels qui, sans devoir être reconnues, peuvent disposer d'un certain temps d'émission. Tel qu'il est rédigé, l'article 20 du projet ne s'appliquera qu'au premier groupe d'associations et de fondations.

On remarquera que le droit de réponse n'est exclu" que pour autant que ces émissions soient réalisées conformément aux dispositions réglant les émissions des associations et fondations reconnues".

Le contrôle de la conformité appartenant à l'autorité, en l'occurrence, aux instituts d'émission, le Conseil d'Etat ne voit pas comment la disposition de l'article 20 pourrait se concilier avec le principe de la loi en projet, qui reconnaît un droit de réponse à toute personne lésée. De plus, la condition ajoutée peut difficilement s'interpréter en ce sens que les instituts d'émission, qui sont eux-mêmes soumis au régime du droit de réponse, pourraient de par leur intervention dispenser les associations et fondations d'une réponse obligatoire.

*

L'article 21 punit "l'infraction à l'article 11". La référence à l'article 11 du projet ne paraît guère pertinente.

Il y a lieu de définir de manière précise les faits que l'on entend eriger en infraction.

.../...

Le Conseil d'Etat constate, en outre, que le projet ne reprend pas les dispositions de l'article 8 de la loi du 23 juin 1961 précitée, qui prévoient pour la prescription de l'action publique et de l'action civile des délais simultanés et abrégés.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS,
Messieurs :

H. COREMANS,
A. VANDER STICHELE,

J. LIMPENS,

S. FREDERICQ,

E. VAN VYVE,

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. GROMMEN, eerste
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

afdelingsgriffier.
greffier de section.

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

Le rapport a été présenté par
M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Ch. SMOLDERS.