

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 mei 2001

WETSONTWERP

**betreffende het recht van antwoord en het
recht van informatie**

BELANGENCONFLICT

ADVIES

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Jo VANDEURZEN**

INHOUD

I. Procedure	3
II. Strekking van de motie	3
III. Bespreking	5
IV. Advies van de commissie	8
A. Eerste stelling	8
B. Tweede stelling	9
C. Conclusie	12
D. Stemmingen	13
V. Bijlagen	
1. Motie van het Vlaams Parlement	14
2. Nota van de minister van Justitie	16

Voorgaande documenten :

Doc 50 **0815/ (1999-2000)** :

001 : Wetsontwerp.

Doc 50 **0816/ (1999-2000)** :

001 : Wetsontwerp.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

21 mai 2001

PROJET DE LOI

**relatif au droit de réponse et au
droit d'informations**

CONFLIT D'INTÉRÊTS

AVIS

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
M. **Jo VANDEURZEN**

SOMMAIRE

I. Procédure	3
II. Quant à la portée de la motion	3
III. Discussion	5
IV. Avis de la commission	8
A. Première thèse	8
B. Seconde thèse	9
C. Conclusion	12
D. Votes	13
V. Annexes	
1. Motion du Parlement flamand	14
2. Note du ministre de la Justice	16

Documents précédents :

Doc 50 **0815/ (1999-2000)** :

001 : Projet de loi.

Doc 50 **0816/ (1999-2000)** :

001 : Projet de loi.

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :**
Voorzitter / Président : Fred Erdman

A. — Vaste leden / Membres titulaires

VLD Hugo Coveliers, Guy Hove, Fientje Moerman.
CVP Jo Vandeurzen, Tony Van Parys, Servais Verherstraeten.
AGALEV-ECOLO Vincent Decroly, Fauzaya Talhaoui.

PS Thierry Giet, Karine Lalieux.
PRL FDF MCC Anne Barzin, Jacqueline Herzet.
VLAAMS BLOK Bart Laeremans, Bert Schoofs.
SP Fred Erdman.
PSC Jean-Jacques Viseur.
VU&ID Geert Bourgeois.

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants

Pierre Chevalier, Stef Goris, Bart Somers, Geert Versnick.
Simonne Creyf, Yves Leterme, Trees Pieters, Joke Schauvliege.

Simonne Leen, Mirella Minne, Géraldine Pelzer-Salandra.
Maurice Dehu, Claude Eerdeken, André Frédéric.
Pierrette Cahay-André, Olivier Maingain, Jacques Simonet.
Gerolf Annemans, Alexandra Colen, Filip De Man.
Erik Derycke, Peter Vanvelthoven.
Joëlle Milquet, Jean-Pol Poncelet.
Danny Pieters, Karel Van Hoorebeke.

AGALEV-ECOLO	:	<i>Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>	
CVP	:	<i>Christelijke Volkspartij</i>	
FN	:	<i>Front National</i>	
PRL FDF MCC	:	<i>Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement</i>	
PS	:	<i>Parti socialiste</i>	
PSC	:	<i>Parti social-chrétien</i>	
SP	:	<i>Socialistische Partij</i>	
VLAAMS BLOK	:	<i>Vlaams Blok</i>	
VLD	:	<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>	
VU&ID	:	<i>Volksunie&ID21</i>	
Afkortingen bij de nummering van de publicaties :			Abréviations dans la numérotation des publications :
DOC 50 0000/000 :		<i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer</i>	DOC 50 0000/000 : <i>Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif</i>
QRVA :		<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	QRVA : <i>Questions et Réponses écrites</i>
CRIV :		<i>Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)</i>	CRIV : <i>Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)</i>
CRIV :		<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>	CRIV : <i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>
CRABV :		<i>Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>	CRABV : <i>Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>
PLEN :		<i>Plenum (witte kaft)</i>	PLEN : <i>Séance plénière (couverture blanche)</i>
COM :		<i>Commissievergadering (beige kaft)</i>	COM : <i>Réunion de commission (couverture beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : alg.zaken@deKamer.be</i>	<i>e-mail : aff.generales@laChambre.be</i>

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft het belangenconflict besproken tijdens de vergaderingen van 8 en 15 mei 2001.

I. — PROCEDURE

Bij brief van 28 maart 2001 heeft de heer Norbert De Batselier, voorzitter van het Vlaams Parlement, de door zijn assemblee op die dag aangenomen motie (bijlage I) overgezonden aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het Vlaams Parlement stelt bij wege van die motie vast dat de regering met het oog op de hervorming van het recht van antwoord een wetsontwerp heeft ingediend dat zowel op de schrijvende als op de audiovisuele pers van toepassing is. Op grond van artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is het Vlaams Parlement van oordeel dat het wordt benadeeld door de eventuele goedkeuring van dat wetsontwerp, aangezien dit het recht van antwoord reglementeert in radio- en televisie-omroepuitzendingen, die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren.

Bij brief van 10 mei 2001 heeft de voorzitter van het Vlaams Parlement aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers een juridische nota bezorgd waarin eerstgenoemde assemblee haar argumenten uiteenzet.

De Kamer heeft, overeenkomstig artikel 58 van haar Reglement, een afvaardiging samengesteld die werd belast met het overleg met het Vlaams Parlement en die bestaat uit *de heer Herman De Croo, voorzitter, de heer Fred Erdman, voorzitter van de commissie voor de Justitie, de heer Jo Vandeurzen, rapporteur, de heer Thierry Giet en mevrouw Anne Barzin, leden van de commissie voor de Justitie.*

De commissie voor de Justitie heeft dit advies uitgebracht overeenkomstig artikel 61.1, van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

II. — STREKKING VAN DE MOTIE

De op 28 maart door het Vlaams Parlement aangenomen motie « betreffende een belangenconflict » betreft *de bevoegdheid* van de federale overheid om op te treden inzake recht van antwoord op radio en televisie.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce conflit d'intérêts au cours de ses réunions des 8 et 15 mai 2001.

I. — PROCÉDURE

Par lettre datée du 28 mars 2001, M. Norbert De Batselier, président du Parlement flamand, a communiqué au président de la Chambre des représentants la motion adoptée le même jour par son assemblée (annexe I).

Par cette motion, le Parlement flamand constate que le gouvernement a déposé un projet de loi réformant le droit de réponse. Il constate également que ce projet de loi s'applique autant à la presse écrite qu'à la presse audio-visuelle. Se basant sur l'article 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, il estime être lésé par l'éventuelle adoption de ce projet de loi, dans la mesure où celui-ci réglemente le droit de réponse dans les émissions radio- et télédiffusées, qui relèvent de la compétence des communautés.

Par lettre du 10 mai 2001, le président du Parlement flamand a fait parvenir au président de la Chambre des représentants une note juridique reprenant l'argumentation de son assemblée.

Conformément à l'article 58 de son Règlement, la Chambre des représentants a composé une délégation chargée de la concertation avec le Parlement flamand, composée de *M. Herman De Croo, président, M. Fred Erdman, président de la commission de la Justice, M. Jo Vandeurzen, rapporteur, M. Thierry Giet et Mme Anne Barzin, membres de la commission de la Justice.*

Conformément à l'article 61.1 du Règlement de la Chambre des représentants, la commission de la Justice a émis le présent avis.

II. — QUANT À LA PORTÉE DE LA MOTION.

La motion relative à un conflit d'intérêts adoptée le 28 mars par le Conseil flamand met en cause *la compétence* du législateur fédéral d'intervenir en matière de droit de réponse à la radio et à la télévision.

Bijgevolg rijst de vraag of het om een *belangenconflict* dan wel om een *bevoegdheidsconflict* gaat.

De principes inzake voorkoming en regeling van belangenconflicten zijn vastgelegd in Afdeling III « De voorkoming en de regeling van belangenconflicten » van Hoofdstuk V, Titel III van de Grondwet.

Het begrip belangenconflict wordt in artikel 143 § 1 van de Grondwet in verband gebracht met het begrip federale loyaliteit : « Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyaliteit in acht. » .

De Grondwet voorziet niet in een juridische sanctie ingeval het principe van de federale loyaliteit niet in acht wordt genomen, en beperkt zich ertoe te bepalen dat een overlegprocedure moet worden vastgesteld om de eventuele belangenconflicten op te lossen (artikel 143, § 2 en 3, van de Grondwet). Daaruit moet worden geconcludeerd dat de federale loyaliteit een algemeen beginsel van politiek gedrag is, « qui transcende les règles de répartition des compétences » (F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, blz. 658).

Die stelling wordt bevestigd door het verslag van de bespreking van het ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof :

« Het begrip belangenconflict is vrij moeilijk te omschrijven. Het doelt in feite op een geheel van toestanden waarin de belangen van de Staat, de gewesten of de gemeenschappen ernstig kunnen worden geschaad door het doen of laten van een orgaan van de verschillende componenten van de Staat. »

Het begrip belangenconflict is niet hetzelfde als het begrip bevoegdheidsconflict; beide begrippen zijn echter niet steeds te scheiden, in die zin dat de handeling van een overheidsorgaan waarbij het zijn bevoegdheid te buiten gaat, de belangen van een ander overheidsorgaan kan schaden. » (Gedrukte Stukken Senaat, nr. 246/2-1981-1982, blz. 25).

Opgemerkt zij dat in geen enkele maatregel is voorzien ingeval het overleg definitief mislukt, dat wil zeggen na het overeenkomstig artikel 32, § 1, derde lid, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de Senaat uitgebrachte advies. In voorkomend geval zou het Arbitragehof kennis moeten nemen van het bevoegdheidsconflict dat de goedkeuring van de bestreden norm zou kunnen doen ontstaan.

Se pose donc la question de savoir s'il s'agit d'un *conflit d'intérêts* ou d'un *conflit de compétence*.

Les principes régissant la prévention et le règlement de conflits d'intérêts sont présents à la Section III « De la prévention et du règlement de conflits d'intérêts » du Chapitre V, Titre III de la Constitution .

La notion de conflit d'intérêts est associée, à l'article 143 de la Constitution, associée à la notion de loyauté fédérale : « Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter les conflits d'intérêts. » .

La Constitution ne prévoit pas de sanction juridique au non-respect du principe de loyauté fédérale. Tout au plus stipule-t-elle qu'une procédure de concertation doit être définie pour résoudre les éventuels conflits d'intérêts (art. 143, § 2 et 3, Const.). Il s'en conclut que la loyauté fédérale est un principe général de comportement politique, « qui transcende les règles de répartition des compétences » (cf. F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 658).

Cette thèse est confirmée par le rapport des débats concernant le projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage :

« La notion de conflit d'intérêts est assez difficile à cerner. Elle vise en fait un ensemble de situations dans lesquelles les intérêts de l'État, des régions et des communautés peuvent gravement être lésés par l'action ou l'inaction d'un organe des différentes composantes de l'État. »

La notion de conflit d'intérêts se distingue de la notion de conflit de compétence ; cependant, les deux notions ne peuvent pas toujours être dissociées, dans la mesure où un acte pris par une autorité en violation de ses compétences peut être à l'origine d'une lésion des intérêts d'une autre autorité. » (Doc. Sénat, n° 246/2, 1981-1982, p. 25).

Il convient de remarquer qu'aucune mesure n'est prévue en cas d'échec final de la concertation, soit après l'avis émis par le Sénat conformément à l'article 32, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. Il reviendrait le cas échéant à la Cour d'arbitrage de connaître du conflit de compétence éventuellement créé par l'adoption de la norme contestée.

III. — BESPREKING

Voorzitter Fred Erdman (SP) verklaart dat de door het Vlaams Parlement ingediende motie zijns inziens op een bevoegdheidsconflict, niet op een eenvoudig belangenconflict slaat.

In weerwil van de rechtspraak van de Raad van State, verwijst de *minister van Justitie* toch naar het arrest van het Arbitragehof van 28 mei 1991, dat duidelijk stelt dat het recht van antwoord een onder de federale bevoegdheid ressorterende aangelegenheid is. Daar komt nog bij dat de pers vragende partij is om zowel inhoudelijk als qua territoriale toepassing tot een eenvormige wetgeving te komen. Er zij nog op gewezen dat het wetsontwerp tevens betrekking heeft op publicaties op het Internet, wat de door het Vlaams Parlement aangehouden logica praktisch onhaalbaar maakt.

De spreker is van mening dat het recht van antwoord een nieuw grondrecht is, gebaseerd op de in artikel 19 van de Grondwet verankerde vrijheid van meningsuiting. Bovendien valt dat recht van antwoord onder de categorie van de grondrechten ter garantie waarvan de grondwetgever uitdrukkelijk geen bevoegdheid van enige overheid heeft vastgesteld. Het arrest van het Arbitragehof van 28 mei 1991 beantwoordt die vraag, ook al gebiedt de waarheid te stellen dat de rechtspraak van het Hof de jongste tien jaar aan enige evolutie onderhevig is geweest.

De minister kan zich voorts onmogelijk voorstellen dat het recht van antwoord een andersoortige praktische invulling zou krijgen al naar gelang het op de drukpers dan wel op de radio- of televisieomroep van toepassing is, en dat voormeld recht – wat de laatstgenoemde media betreft – daarbovenop door iedere gemeenschap nog eens anders zou worden ingevuld.

In zijn op 3 oktober 1996 gewezen arrest nr. 54/96, stelt het Hof evenwel het volgende: «Het komt elke wetgever toe, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, de bescherming van minderheden te verzekeren onder meer ter naleving van artikel 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.». Bij arrest nr. 124/99 van 25 november 1999 bevestigde het Hof dat standpunt.

De spreker trekt daaruit de volgende conclusie. Zo recente rechtspraak van het Arbitragehof de bevoegdheid van de niet-federale wetgever bevestigt om de grondrechten concreet invulling te geven voor de onder zijn bevoegdheid ressorterende aangelegenheden, dan bekrachtigt het Hof aldus tevens de bevoegdheid van de federale wetgever voor die grondrechten als zodanig. Op die manier bepaalt de strekking van de norm dus welke overheid terzake bevoegd is.

III. — DISCUSSION

M. Fred Erdman (SP), président, déclare que la motion du Parlement flamand porte selon lui sur un conflit de compétence et non sur un simple conflit d'intérêts.

Le ministre de la Justice s'en réfère, nonobstant la jurisprudence du Conseil d'Etat, à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 28 mai 1991, qui considère clairement la matière du droit de réponse comme relevant des compétences fédérales. De plus, le secteur de la presse réclame une législation uniforme tant du point de vue du contenu que du point de vue de l'application territoriale. Il faut encore remarquer que le projet de loi concerne également les publications Internet, ce qui rend la logique du Parlement flamand pratiquement intenable.

L'orateur estime que le droit de réponse est un nouveau droit fondamental, basé sur la liberté d'expression consacrée par l'article 19 de la Constitution. Il appartient en outre à la catégorie des droits fondamentaux pour la garantie desquels le constituant n'a établi explicitement la compétence d'aucune autorité. La réponse à cette question doit être trouvée dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 28 mai 1991, même s'il est vrai que la jurisprudence de la Cour a quelque peu évolué en dix ans.

Sur le plan pratique, le ministre trouve impensable que le droit de réponse reçoive un contenu différent selon qu'il s'applique à la presse écrite ou à la presse radio-ou télédiffusée, et que, dans ces derniers cas, il reçoive un contenu différent dans chaque communauté.

Dans son arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996, la Cour estime toutefois qu'« *il appartient à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités, garantie entre autres par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.* » Ce point de vue fut confirmé par un arrêt du n°124/99 du 25 novembre 1999.

L'intervenant en conclut que si la jurisprudence récente de la Cour d'arbitrage consacre la compétence du législateur fédéré de concrétiser les droits fondamentaux dans les matières qui relèvent de sa compétence, elle consacre également la compétence du législateur fédéral pour les droits fondamentaux en tant que tels. C'est dès lors la finalité de la norme qui détermine l'autorité compétente.

De minister weerlegt ten slotte het argument als zouden de gemeenschappen de theorie van de impliciete bevoegdheden tot staving van hun bevoegdheid inzake het recht van antwoord kunnen aanvoeren: dat recht van antwoord is immers niet noodzakelijk voor de uitoefening van hun bevoegdheid inzake radio- en televisieomroepen, vereist door artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De heer Servais Verherstraeten (CVP) wil niet verhehlen dat het *in casu* om een bevoegdheidsconflict gaat. De vraag rijst desondanks of een bevoegdheidsconflict niet tegelijkertijd ook een belangenconflict kan impliceren. De gemeenschappen zouden kunnen stellen dat de federale overheid – ongeacht of zij haar bevoegdheden al dan niet overschrijdt – hoe dan ook hun autonomie inzake radio- en televisieomroepen op een oneigenlijke manier inperkt. Bij de Staatshervorming werden de bevoegdheden over verscheidene bevoegdheidsniveaus opgesplitst. Maar men constateert dat in aan aantal gevallen – waaronder het onderhavige – die bevoegdheidsuitoefening maar moeilijk zeer strikt kan worden afgebakend, wat dan kan leiden tot een soortgelijk als door het Vlaams Parlement opgeworpen belangenconflict.

Voorzitter Fred Erdman (SP) verwijst naar een aantal passages uit de stukken van de Senaat (zie boven) die een omschrijving van respectievelijk een belangenconflict en een bevoegdheidsconflict geven. Beide begrippen kunnen inderdaad tegelijkertijd spelen. De spreker verwijst tevens naar een studie van de heer Marc A. Lejeune, die stelt dat «*het echte belangenconflict veeleer verglijdt naar het politieke domein, waar ook diverse inschattingen op het vlak van de opportuniteit met elkaar in conflict treden. Wil men soortgelijke conflicten deugdelijk beslechten, dan onderstelt zulks dat men – bij ontstentenis van enige compromisoplossing – het conflict definitief kan oplossen door het ene belang op het andere te laten prevaleren (...)*». (vert.)⁽¹⁾

De heer Hugo Coveliers (VLD) is over die interpretatie verontrust. Zij strekt ertoe de twee begrippen gelijk te stellen aangezien elk bevoegdheidsconflict automatisch aanleiding zou kunnen geven tot een belangenconflict.

De spreker leest in een nota die is opgesteld door de diensten van het Vlaams Parlement, dat het recht van antwoord een logisch gevolg is van de vrijheid van meningsuiting. Het geeft eenieder het recht te reageren op een misbruik van de vrijheid van meningsuiting met hetzelfde middel waarmee het misbruik is uitgevoerd. In die hypothese hangt het recht van antwoord niet af van het medium waarop het van toepassing is en is het dus een

⁽¹⁾ Lejeune, Marc A., «Des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts», in «Les conflits d'intérêts quelle solution pour la Belgique de demain?» in «Les conflits d'intérêts», Faculté de droit de Namur, 1990, blz. 43.

Le ministre réfute enfin l'argument selon lequel les communautés pourraient s'appuyer sur la théorie des compétences implicites pour justifier leur compétence en matière de droit de réponse, puisque celui-ci n'est pas nécessaire à l'exercice de leur compétence en matière de radio- et télédiffusion, comme l'exige l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

M. Servais Verherstraeten (CVP) ne nie pas qu'il s'agisse en l'espèce d'un conflit de compétence. Néanmoins se pose la question de savoir si un conflit de compétence ne peut être en même temps un conflit d'intérêts. Les communautés pourraient estimer que l'action de l'autorité fédérale, qu'elle excède ou non ses compétences, limite indûment leur autonomie en matière de radio- et télédiffusion. La réforme de l'Etat a réparti les compétences entre plusieurs niveaux de pouvoir. Mais on constate que dans certains cas, comme celui-ci, la limite peut difficilement être établie strictement. C'est de cela que peut naître un conflit d'intérêts, tel que l'a soulevé le Parlement flamand.

M. Fred Erdman (SP), président, cite l'extrait des documents du Sénat (voir *supra*) qui donnent les définitions respectives du conflit d'intérêts et du conflit de compétence. Il peut effectivement y avoir conjonction entre les deux notions. L'orateur renvoie aussi à une étude de M. Marc A. Lejeune, qui déclare que «*le véritable conflit d'intérêts évolue plutôt dans le domaine politique, celui où s'affrontent des appréciations d'opportunité. Son règlement véritable suppose qu'à défaut de solution de compromis, on puisse le trancher en faisant prévaloir un intérêt sur l'autre (...)*»⁽¹⁾.

M. Hugo Coveliers (VLD) s'inquiète d'une telle interprétation. Elle tend à assimiler les deux notions, puisque tout conflit de compétence pourrait donner automatiquement lieu à un conflit d'intérêts.

L'intervenant constate que dans une note rédigée par les services du Parlement flamand, le droit de réponse est considéré comme un corollaire de la liberté d'expression. Il donne à chacun le droit de réagir à un abus de la liberté d'expression avec le même moyen que celui utilisé pour commettre cet abus. Or, dans cette hypothèse, le droit de réponse est indépendant du média auquel il s'applique et relève donc de la compétence fédérale.

⁽¹⁾ Lejeune, Marc A., «Des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts», dans «Les conflits d'intérêts quelle solution pour la Belgique de demain?» Faculté de droit de Namur, 1990, p. 43.

federale bevoegdheid. Zelfs al wordt in sommige rechtsgeleerde werken, zoals met name dat van professor Jan Velaers, verwacht dat het Arbitragehof zijn mening terzake zal herzien, de huidige rechtspraak van ons grondwettelijk hof laat niet toe andere conclusies te trekken.⁽¹⁾

De heer Jo Vandeurzen (CVP) stelt vast dat de minister dezelfde arresten van het Arbitragehof citeert als het Vlaams Parlement, maar er diametraal tegengestelde conclusies uit trekt.

De spreker verwijst naar het wetsvoorstel betreffende het recht van antwoord en het recht van informatie en tot wijziging van artikel 587 van het Gerechtelijk Wetboek (DOC 50 0325/001), waarvan hij een der indieners is. De toelichting bij dat wetsvoorstel vermeldt uitdrukkelijk dat, zelfs al slaat het niet op het recht van antwoord in audiovisuele zaken, de indieners de bevoegdheid van de federale wetgever terzake niet betwisten. Het dient evenwel tot niets zich bezig te houden met het onderscheid tussen bevoegdheidsconflict en belangenconflict. Zelfs al vindt het Vlaams Parlement ten onrechte dat er een belangenconflict bestaat, toch wordt de bij de gewone wet van 9 augustus 1980 op de hervorming der instellingen voorziene procedure gestart. Er moet overleg plaatshebben.

De spreker vindt het een gevaarlijke redenering ervan uit te gaan dat nieuwe fundamentele rechten van rechtswege een federale bevoegdheid zijn: de verleiding is dan groot een hele reeks aangelegenheden zo te beschouwen om er federale bevoegdheden van te maken. Het federale parlement zou er dan toe komen zelf zijn bevoegdheden af te bakenen.

Het argument dat het absurd zou zijn de regels in verband met het recht van antwoord in de drie gemeenschappen van ons land te laten verschillen, is misschien politiek opportuun, maar juridisch niet overtuigend.

Tot besluit verwijst de spreker naar het wetsvoorstel tot oprichting van een Raad voor de Journalistiek en tot wijziging van de wetgeving betreffende de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist, wat de journalist in bijberoep betreft (DOC 50 0365/001). Hij onderstreept dat de indieners van dat voorstel onder wie hijzelf, de toepassingssfeer uitdrukkelijk niet hebben willen uitbreiden tot de journalisten van de audiovisuele pers.

⁽¹⁾ Velaers, Jan, «De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, Deel I en II, Maklu, Antwerpen, 1991

Même si certains ouvrages de doctrine, publiés par le professeur Jan Velaers notamment, s'attendent à ce que la Cour d'arbitrage change d'avis en la matière, la jurisprudence actuelle de notre cour constitutionnelle ne permet pas de tirer d'autres conclusions que celle-là.⁽¹⁾

M. Jo Vandeurzen (CVP) constate que le ministre cite les mêmes arrêts de la Cour d'arbitrage que le Parlement flamand, mais en tire des conclusions radicalement opposées.

L'intervenant renvoie à la proposition de loi relative au droit de réponse et au droit d'information et modifiant l'article 587 du Code judiciaire (DOC 50 0325/001) dont il l'est l'un des auteurs. Les développements de cette proposition de loi mentionnent expressément que même si elle ne porte pas sur le droit de réponse en matière audio-visuelle, les auteurs ne contestent pas la compétence du législateur fédéral en la matière. Cependant, il ne sert à rien de se préoccuper de la distinction entre conflit de compétence et conflit d'intérêts. Si, même à tort, le Parlement flamand estime qu'il existe un conflit d'intérêts, la procédure prévue par la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 est lancée. La concertation devra avoir lieu.

L'orateur estime périlleux le raisonnement qui considère que les nouveaux droits fondamentaux relèvent d'office de la compétence fédérale : il serait tentant de qualifier toute une série de matières de la sorte pour les faire entrer dans la compétence fédérale. Le Parlement fédéral en viendrait à délimiter lui-même sa compétence.

Quant à l'argument selon lequel il serait absurde que le droit de réponse soit réglé différemment dans les trois communautés de notre pays, s'il est politiquement opportun, il n'est pas convaincant juridiquement.

En conclusion, l'orateur renvoie à la proposition de loi instituant un Conseil du journalisme et modifiant la législation relative à la reconnaissance du titre de journaliste professionnel en ce qui concerne le journaliste exerçant la profession à titre complémentaire (DOC 50 0365/001). Il souligne que les auteurs, dont il fait partie, se sont expressément abstenus d'élargir le champ d'application aux journalistes de la presse audio-visuelle.

⁽¹⁾ Velaers, Jan, «De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, Deel I en II, Maklu, Antwerpen, 1991

De heren Geert Bourgeois (VU&ID) en Bart Laeremans (Vlaams Blok) scharen zich achter dit standpunt.

De heer Hugo Coveliers (VLD) antwoordt dat de vrees er niet in bestaat dat er tussen de gemeenschappen verschillende regelingen ontstaan, maar dat die regelingen verschillen naargelang het recht van antwoord wordt uitgeoefend via de schrijvende pers of via de radio of de televisie.

Bovendien mag men er ook van uitgaan dat het recht van antwoord een burgerlijk recht is. Als zodanig is het een federale aangelegenheid. Het is *in casu* duidelijk dat als de federale overheid haar bevoegdheid uitoefent, zij raakt aan de bevoegdheden van de gemeenschappen. Maar de finaliteit van de ontworpen norm — een doorslaggevend criterium — bestaat erin een regeling te treffen voor het recht van antwoord en niet voor de radio- en televisie-omroepuitzendingen, waarvan niemand betwist dat het om gemeenschapsbevoegdheid gaat.

III. — ADVIES VAN DE COMMISSIE

A. Eerste stelling

De vraag of de aangelegenheid van het recht van antwoord een uitvloeisel is van de in artikel 25 van de Grondwet verkondigde persvrijheid en dus een federale bevoegdheid is, dan wel of ze deel moet uitmaken van de reglementering inzake radio- en televisie-omroepuitzendingen, wat een gemeenschapsbevoegdheid is, werd al gesteld. Opgemerkt zij dat de federale wetgever terzake reeds is opgetreden met de wet van 4 maart 1977. Die thans nog vigerende wet breidt het toepassingsgebied van de wet van 23 juni 1961 betreffende het recht op antwoord uit tot de audiovisuele media. Aangezien die wet werd goedgekeurd op een tijdstip waarop de (toen «cultuur-») gemeenschappen reeds bevoegd waren inzake radio- en televisie-omroepuitzendingen, werd de bevoegdheid van de federale wetgever betwist. Het Arbitragehof heeft in een arrest met betrekking tot een prejudiciële vraag het volgende gesteld : « *Het recht van antwoord is een rechtsinstituut ter bescherming van de persoon dat een noodzakelijk gevolg is van de persvrijheid en de vrije meningsuiting. Het is de aan iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon verleende bevoegdheid om te reageren tegen aantastingen van zijn eer en zijn goede naam door enig medium, alsmede om over hem verspreide onthullingen recht te zetten. De normen die de uitoefening van dat recht moeten waarborgen hebben een eigen doelstelling die niet verschilt naargelang het om een geluidsmedium, een visueel of een geschreven medium gaat.*

MM. Geert Bourgeois (VU&ID) et Bart Laeremans (Vlaams Blok) déclarent se rallier à cette thèse.

M. Hugo Coveliers (VLD) répond que la crainte n'est pas de voir se développer des régimes distincts entre communautés, mais bien des régimes différents selon que le droit de réponse s'exerce via la presse écrite ou via la radio ou la télévision.

En outre, on peut également considérer que le droit de réponse est un droit civil. A ce titre, il relève de la compétence fédérale. Il est évident qu'en l'espèce l'exercice par l'autorité fédérale de sa compétence touche aux compétences des communautés. Mais la finalité de la norme en projet, critère déterminant, est de régler la matière du droit de réponse et non celle des émissions radio- et télédiffusées, pour lesquelles personne ne conteste la compétence des communautés.

III. — AVIS DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

A. Première thèse

La question de savoir si la matière du droit de réponse constitue un corollaire de la liberté de la presse proclamée par l'article 25 de la Constitution, et relève donc de la compétence fédérale, ou si elle doit s'insérer dans le cadre de la réglementation sur les émissions radio- et télédiffusées, compétence communautaire, a déjà été posée. Il convient de remarquer que le législateur fédéral est déjà intervenu en cette matière par une loi du 4 mars 1977. Cette loi, encore actuellement en vigueur, étend le champ d'application de la loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse aux médias audio-visuels. Cette loi ayant été adoptée alors que les communautés (alors « culturelles ») étaient déjà compétentes pour les émissions radio- et télédiffusées, la compétence du législateur fédéral fut déjà contestée. Dans un arrêt rendu sur question préjudicielle, la Cour d'arbitrage déclara que « *le droit de réponse est une institution de protection de la personne, rendu indispensable par la liberté de la presse et la liberté d'expression. C'est le pouvoir reconnu à toute personne physique ou morale de réagir contre des atteintes commises par tout média à son honneur et à sa réputation ainsi que de rectifier des divulgations qui la concernent. Les normes qui doivent garantir l'exercice de ce droit ont un objet propre qui n'est pas différent selon que le média est sonore, visuel ou écrit. Si le législateur a prévu des règles qui diffèrent d'un média à l'autre, c'est uniquement pour adapter aux particularités de chacun d'entre eux les moyens propres à réaliser*

De wetgever heeft weliswaar regels uitgevaardigd die naargelang van het medium verschillen, doch enkel om de middelen die voor de verwezenlijking van zulk een doelstelling noodzakelijk zijn, aan de bijzondere kenmerken van elk medium aan te passen. Dat de bijzondere wetgever de bevoegdheid inzake het recht van antwoord aan de Gemeenschappen heeft willen toewijzen, kan niet worden afgeleid uit het feit dat artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de radio-omroep en de televisie een bij artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet bedoelde culturele aangelegenheid zijn.» (Arbitragehof, arrest nr. 14/91 van 28 mei 1991).

Het Arbitragehof heeft dus een duidelijk antwoord gegeven op de vraag over de bevoegdheid. Het Hof heeft weliswaar voorbehoud gemaakt en het volgende toegevoegd: «*De bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake radio-omroep en televisie vereist dat de nationale wetgever, wanneer hij het recht op antwoord met betrekking tot die media regelt, zich beperkt tot de regels die noodzakelijk zijn om dit recht te waarborgen. Hij dient er meer bepaald over te waken dat hij de uitoefening van die bevoegdheid niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakt.*».

Volgens het Arbitragehof zijn de persvrijheid en het recht van antwoord dat ermee gepaard gaat dus een federale bevoegdheid krachtens de door artikel 35 van de Grondwet vastgestelde restbevoegdheid (zie P. Peeters, *De bevoegdheidsverdeling en het recht van antwoord – Kanttekening bij het arrest van 28 mei 1991 van het Arbitragehof*, R.W., 1991-1992, blz. 481 tot 484).

De regering neemt die argumentatie trouwens over in de memorie van toelichting en legt de nadruk op het feit dat de fundamentele vrijheden waarvan sprake is in hoofdstuk II van de Grondwet een federale aangelegenheid zijn. Wanneer de gemeenschappen en de gewesten uitzonderlijk worden gemachtigd om terzake op te treden, geschiedt dat telkens krachtens een uitdrukkelijke bepaling die is opgenomen hetzij in de Grondwet zelf, hetzij in een bijzondere wet.

B. Tweede stelling

De CVP-fractie legt een nota voor waarin een alternatieve stelling wordt verdedigd en die luidt als volgt:

«1. Recht van antwoord

Stelling van de federale regering

De federale regering beschouwt het recht van antwoord als een logisch gevolg van de persvrijheid en de vrije meningsuiting. Deze rechten behoren tot de be-

une telle fin. De ce que l'article 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose que la radio-diffusion et la télévision sont une matière culturelle visée à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution, on ne peut inférer que le législateur spécial ait entendu attribuer aux communautés la matière du droit de réponse.» (Cour d'arbitrage, arrêt n°14/91 du 28 mai 1991).

La question de la compétence est donc clairement tranchée par la Cour d'arbitrage. Celle-ci émet toutefois une réserve, puisque qu'elle ajoute que «*la compétence des communautés en matière de radio et de télévision impose que le législateur national se limite, lorsqu'il organise le droit de réponse à propos de ces médias, aux règles nécessaires à la garantie de ce droit. Il doit notamment veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre de cette compétence.*».

Selon la Cour d'arbitrage, la liberté de la presse, et le droit de réponse qui lui est lié, est donc une compétence fédérale, en vertu de sa compétence résiduelle (voir P. Peeters, «*De bevoegdheidsverdeling en het recht van antwoord – Kanttekening bij het arrest van 28 mei 1991 van het Arbitragehof*», R.W., 1991-1992, p. 481 à 484), établie par l'article 35 de la Constitution.

Le gouvernement reprend d'ailleurs cette argumentation dans son exposé des motifs. Il y insiste sur le fait que les libertés fondamentales contenue dans le chapitre II de la Constitution constituent une matière fédérale. Lorsque, exceptionnellement, les entités fédérées sont habilitées à y intervenir, c'est chaque fois en vertu d'une disposition expresse, contenue soit dans la Constitution elle-même, soit dans une loi spéciale.

B. Seconde thèse

Le groupe CVP présente une note soutenant une thèse alternative. Elle est libellée comme suit:

«1. Droit de réponse

Thèse du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral considère le droit de réponse comme le corollaire de la liberté de la presse et de la liberté d'expression. Ces droits relèvent de la compé-

voegdheid van de federale wetgever. Het recht van antwoord zou een logisch gevolg zijn van die grondrechten en verleent bijgevolg aan alle rechtspersonen of natuurlijke personen het recht om te reageren op aanrandingen, door welk medium ook, van zijn eer en zijn faam, alsmede het recht om onjuiste informatie die op hem betrekking heeft te corrigeren.

Omdat het recht van antwoord voortvloeit uit grondrechten, die formeel tot de federale bevoegdheden behoren, concludeert men dat dit recht ook als een federale bevoegdheid beschouwd kan worden.

Weerlegging

De stelling dat het recht van antwoord, voortvloeiend uit de federale rechten (vrije meningsuiting en de persvrijheid) eveneens een federaal grondrecht is, is betwistbaar. Het recht van antwoord is geen afgeleid grondrecht. Het is een «op zich zelf staand» grondrecht dat ingelezen moet worden in de materiële bevoegdheden van de overheden.

Het Arbitragehof gaat er in zijn arrest van 28 mei 1991 immers zelf vanuit dat het recht van antwoord een rechtsinstituut is met een eigen finaliteit.

2. Bevoegdheidsverdeling

Stelling van de federale regering

De federale regering stelt ook dat de bevoegdheden toegekend aan de gemeenschappen evenwel niet de bevoegdheid tot de regeling van de vrijheden, die aan die bevoegdheden zijn verbonden, (de jure) onderstellen. De aangelegenheid openbare vrijheid is een volwaardige materiële bevoegdheid en de gemeenschappen hebben geen andere bevoegdheden dan die welke hun uitdrukkelijk zijn toegekend door of krachtens de Grondwet. Ingeval de bevoegdheid om een vrijheid te regelen niet formeel is toegekend aan de Gemeenschappen of de gewesten, ressorteert zij onder de residuaire bevoegdheid van de federale Staat.

Tot slot stelt de federale regering «Uit het gegeven dat de grondwetgever bepaalde vrijheden uitdrukkelijk voorbehoudt aan de federale wetgever kan niet worden geconcludeerd dat de vrijheden die niet zijn toegekend aan het ene of het andere beleidsniveau worden geregeld door de autoriteit die ter zake over de materiële bevoegdheid beschikt. Het gegeven dat sommige materiële bevoegdheden (andere dan deze die verband houden met de openbare vrijheden) aan de federale Staat zijn toegekend, doet niets af aan het grondwettelijk beginsel dat de gemeenschappen en de gewesten geen andere bevoegdheden hebben dan die welke uitdrukkelijk zijn toegekend (artikel 35 van de Grondwet).»

tence du législateur fédéral. Le droit de réponse serait le corollaire de ces droits fondamentaux et confère dès lors à toute personne morale ou physique le droit de réagir aux atteintes, portées par quelque média que ce soit, à son honneur et à sa réputation, ainsi que celui de corriger les informations inexactes la concernant.

Comme le droit de réponse résulte de droits fondamentaux qui relèvent formellement des compétences fédérales, on en conclut que ce droit peut, lui aussi, être considéré comme une compétence fédérale.

Réfutation

La thèse selon laquelle le droit de réponse, résultant des droits fédéraux (liberté d'expression et liberté de la presse), est lui aussi un droit fondamental fédéral est contestable. Le droit de réponse ne constitue pas un droit fondamental dérivé. Il s'agit d'un droit fondamental « autonome », qui ressortit aux compétences matérielles des autorités.

Dans son arrêt du 28 mai 1991, la Cour d'arbitrage part en effet elle-même du principe que le droit de réponse est une institution juridique ayant une finalité propre.

2. Répartition des compétences

Position du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral estime également que les compétences attribuées aux communautés n'incluent pas (*de iure*) la compétence de régler également l'exercice des libertés liées à ces compétences. La matière des libertés publiques représente une compétence matérielle à part entière et les communautés n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont expressément attribuées par ou en vertu de la Constitution. À défaut d'attribution aux entités fédérées de la compétence de régir une liberté, cette compétence relève de la compétence résiduelle de l'État fédéral.

Le gouvernement estime enfin qu'« on ne peut non plus tirer argument du fait que le constituant réserve expressément certaines libertés au législateur fédéral pour en conclure que les libertés qui ne sont pas attribuées à l'un ou l'autre niveau de pouvoir sont régies par l'autorité qui dispose de la compétence matérielle en la matière. En effet, l'attribution de certaines compétences matérielles (autres que celle relative aux libertés publiques) à l'État fédéral n'enlève rien au principe constitutionnel selon lequel les entités fédérées n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont expressément attribuées (article 35 de la Constitution). »

Weerlegging

De redenering van de federale regering dat elke bevoegdheid om een vrijheid te regelen, die niet formeel is toegekend aan de Gemeenschappen of de Gewesten, tot haar residuaire bevoegdheid zal behoren, heeft zeer verstrekkende gevolgen. Indien deze redenering wordt gevolgd, kan de federale regering verschillende rechten naar zich toe trekken en zo de bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten uithollen. Daarom moet het recht van antwoord toegekend worden aan de overheid die ter zake over de materiële bevoegdheid beschikt.

3. Kort overzicht van arresten en adviezen die de stelling van de federale regering weerleggen

Om het standpunt te staven verwijst de federale regering naar het arrest nr. 14/91 van 28 mei 1991 van het Arbitragehof, hoewel de federale regering haar eigen bevoegdheid inzake recht van antwoord niet verdedigd heeft voor het Arbitragehof. Tijdens de behandeling van de zaak hebben slechts twee partijen, de RTBF en de Franse gemeenschapsregering, conclusies neergelegd en die gingen telkens in de zin van de erkenning van de bevoegdheden van de gemeenschappen ter zake.

Overigens is dit arrest, waaruit de federale regering haar argumentatie put achterhaald door de wetswijzigingen na de Sint Michielsakkoorden. Sinds deze akkoorden heeft het Arbitragehof - zoals hierna blijkt - haar standpunt dan ook aangepast.

Het Arbitragehof heeft in recente arresten (arrest nr. 54/96 van 3 oktober 1996, arrest nr. 124/99 van 25 november 1999 en arrest nr. 124/2000 van 29 november 2000) aanvaard dat grondrechten waarvoor de Grondwet of een bijzondere wet geen concrete bevoegdheidsverdelende regel bepaald heeft en zogenaamde nieuwe grondrechten die niet door de Grondwet erkend worden, geen afzonderlijke bevoegdheidscategorie inhouden die automatisch, als residuaire aangelegenheid, binnen het bevoegdheidspakket van de federale overheid zou vallen.

Ook de Raad van State heeft reeds meerdere keren deze stelling verdedigd. In zijn advies over het eerdere voorontwerp van wet betreffende het recht van antwoord en het recht van informatie (nrs 2034/1 en 2035/1-98/99) heeft de Raad van State gesteld dat het recht van antwoord uitgeoefend via de radio en de televisie niet onderworpen is aan de bevoegdheid van de federale wetgever, maar onder die van de gemeenschappen valt, zulks conform het bepaalde in artikel 4,6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Tevens heeft de Raad van State in een recent advies van 18 november 1997 afstand genomen

Réfutation

Le raisonnement du gouvernement fédéral, selon lequel toute compétence de régir une liberté qui n'est pas attribuée formellement aux communautés ou aux régions relève de sa compétence résiduelle, est lourd de conséquences. Si l'on suit ce raisonnement, le gouvernement fédéral peut s'arroger différents droits et vider ainsi de leur substance les compétences des communautés et des régions. C'est la raison pour laquelle le droit de réponse doit être attribué à l'autorité qui dispose de la compétence matérielle en la matière.

3. Bref aperçu d'arrêtés et d'avis réfutant la thèse du gouvernement fédéral

Pour étayer son point de vue, le gouvernement fédéral renvoie à l'arrêt n° 14/91 du 28 mai 1991 de la Cour d'arbitrage, bien qu'il n'ait pas défendu sa propre compétence en matière de droit de réponse devant la Cour d'arbitrage. Lors de l'examen de l'affaire, deux parties seulement, la RTBF et le gouvernement de la communauté française, ont déposé des conclusions, qui allaient chaque fois dans le sens d'une reconnaissance de la compétence des communautés en la matière.

Cet arrêt, dont le gouvernement fédéral tire argument, est d'ailleurs dépassé depuis les modifications qui ont été apportées à la législation après les accords de la St Michel. Depuis la conclusion de ces accords, la Cour d'arbitrage a dès lors adapté – comme il apparaîtra ci-après – son point de vue.

Dans des arrêts récents (arrêt n°54/96 du 3 octobre 1996, arrêt n°124/99 du 25 novembre 1999 et arrêt n°124/2000 du 29 octobre 2000), la Cour d'arbitrage a admis que les droits fondamentaux pour lesquels la Constitution ou une loi spéciale n'a pas fixé de règle concrète en matière de répartition des compétences et les « nouveaux droits fondamentaux » qui ne sont pas reconnus par la Constitution ne constituent pas une catégorie de compétences distincte qui, en tant que matière résiduelle, ferait automatiquement partie du bloc de compétences de l'autorité fédérale.

Le Conseil d'État a également déjà défendu cette thèse à plusieurs reprises. Dans son avis concernant l'avant-projet de loi relatif au droit de réponse et au droit d'information (nos 2034/1 et 2035/1), qui a été déposé antérieurement, le Conseil d'État a précisé que le droit de réponse s'exerçant par la voie de la radio et de la télévision échappe à la compétence du législateur fédéral pour ressortir à celle du législateur communautaire et ce, conformément à l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans un avis récent daté du 18 novembre 1996, le Conseil d'État s'est également distancié de l'arrêt rendu le 28 mai 1991 par la

van het arrest 28 mei 1991 van het Arbitragehof. Het oordeelde dat «mede in het licht van ontwikkelingen, op andere domeinen, in de rechtspraak van het Arbitragehof zelf, (...) de Raad van State in de adviezen van 18 november 1996 evenwel tot de conclusie gekomen (is) dat de grondrechten, waaronder de persvrijheid en de vrije meningsuiting, zaak zijn van elke wetgever, ieder in verband met de aangelegenheid die tot zijn bevoegdheid behoren. Hieruit volgt noodzakelijk dat de gemeenschappen, in tegenstelling tot de dusver algemeen aanvaarde zienswijze, bevoegd geacht moet worden om het recht van antwoord te regelen, althans in zoverre dit betrekking heeft op radio en televisie.»

C. Conclusie

1. Eerste voorstel

Volgens de commissie voor de Justitie is het door het Vlaams Parlement opgeworpen belangenconflict in eerste instantie een bevoegdheidsconflict.

In het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof is de commissie voor de Justitie van oordeel dat de federale overheid bevoegd is om het recht van antwoord te reglementeren. Die bevoegdheid betreft alle media waarop dat recht van toepassing kan zijn, met inbegrip van de radio- en televisie-omroepuitzendingen. Als de federale overheid op die laatste gebieden optreedt, moet ze er echter op toezien dat ze de uitoefening, door de gemeenschappen, van die bevoegdheid inzake radio- en televisie-omroepuitzendingen die hun is verleend door artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakt.

Onder voorbehoud daarvan dienen de gemeenschappen zich bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake radio- en televisie-omroepuitzendingen te conformeren aan de federale normen inzake het recht van antwoord.

2. Tweede voorstel

De door de CVP-fractie ingediende nota besluit met het volgende voorstel van conclusie :

«In het licht van de hoger vermelde voor de arresten en adviezen zijn de leden van de commissie justitie van mening dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de regeling van het recht van antwoord wat betreft radio en televisie.

Cour d'arbitrage. Il a estimé qu'à la lumière, notamment, de l'évolution, dans d'autres domaines, de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage même, le Conseil d'État est, dans ses avis du 18 novembre 1996, cependant arrivé à la conclusion que les droits fondamentaux, dont la liberté de la presse et la liberté d'expression, sont du ressort des différents législateurs, chacun en ce qui concerne la matière relevant de sa compétence. Il en résulte nécessairement que, contrairement à ce qui a été unanimement admis jusqu'à présent, les communautés doivent être réputées compétentes pour régler le droit de réponse, du moins pour autant que celui-ci concerne la radio et la télévision. ».

C. Conclusion

1. Première proposition

La commission de la Justice estime que le conflit d'intérêts perçu par le Parlement flamand est avant tout un conflit de compétence.

La commission de la Justice, à la lumière de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, estime qu'il est de la compétence de l'autorité fédérale de réglementer le droit de réponse. Cette compétence s'étend à l'ensemble des médias auxquels ce droit peut s'appliquer, y compris la radiodiffusion et la télévision. Lorsqu'elle intervient en ces derniers domaines, l'autorité fédérale doit toutefois veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice par les communautés de la compétence en matière de radiodiffusion et de télévision qui leur est attribuée par l'article 4, 6°, de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980.

Sous cette réserve, les communautés doivent se conformer aux normes fédérales en matière de droit de réponse dans l'exercice de leur compétence en matière de radiodiffusion et de télévision.

2. Seconde proposition

La note déposée par le groupe CVP termine par la proposition de conclusion suivante :

«Compte tenu des arrêts et avis précités, les membres de la commission de la Justice estiment que la réglementation du droit de réponse s'exerçant par la voie de la radio ou de la télévision ressortit à la compétence du législateur communautaire.

Het recht van antwoord als afgeleid federaal recht van de persvrijheid en de vrije meningsuiting is betwistbaar. Het gaat hier niet om een afgeleid recht.

De grondrechten, waaraan door de grondwetgever geen specifieke bevoegdheidsverdelende regel gekoppeld werden, of die door de Grondwet helemaal niet erkend worden (de zogenaamde nieuwe grondrechten), kunnen niet langer meer beschouwd worden als een afzonderlijke aangelegenheid, die als residu tot de exclusieve federale bevoegdheidssfeer zou behoren. Zij moeten ingelezen worden in de bestaande materiële bevoegdheidsverdeling. Indien zij dus gesitueerd worden in een aangelegenheid die aan Gemeenschappen is toegekend, hebben de Gemeenschappen hier ook de exclusieve bevoegdheid over. Zoniet worden de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten uitgehouden.».

D. Stemmingen

Het eerste voorstel van conclusie (1) wordt aangenomen met 9 tegen 6 stemmen en 1 onthouding.

Het tweede voorstel van conclusie (2) wordt verworpen met 9 tegen 6 stemmen en 1 onthouding.

De rapporteur,

Jo VANDEURZEN

De voorzitter,

Fred ERDMAN

Il est contestable d'affirmer que le droit de réponse est un droit dérivé du droit fédéral de la liberté de la presse et d'opinion. Il ne s'agit pas, en l'occurrence d'un droit dérivé.

Les droits fondamentaux que le constituant n'a pas assortis d'une règle spécifique de répartition des compétences ou qui ne sont pas du tout reconnus par la Constitution (les « nouveaux » droits fondamentaux) ne peuvent plus être considérés comme une matière distincte qui relèverait, en tant que matière résiduelle, des compétences exclusives de l'autorité fédérale. Ces droits doivent s'insérer dans la répartition matérielle des compétences qui existe actuellement. Si on les incorpore dans une matière attribuée aux communautés, celles-ci seront également seules compétentes en l'espèce. Dans le cas contraire, on viderait les compétences des communautés et des régions de leur substance.».

D. Votes

La première proposition de conclusion (1) est adoptée par 9 voix contre 6 et une abstention.

La seconde proposition de conclusion (2) est rejetée par 9 voix contre 6 et une abstention.

Le rapporteur,

Jo VANDEURZEN

Le président,

Fred ERDMAN

BIJLAGE I

MOTIE VAN HET VLAAMS PARLEMENT

– gelet op het wetsontwerp betreffende het recht van antwoord en het recht van informatie (*Parl. St.*, Kamer DOC 50 0815/001) ;

– gelet op artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen volgens hetwelk de radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de fe-derale regering uitgezonderd, een exclusieve bevoegdheid is van de gemeenschappen ;

– gelet op artikel 32, § 1^{bis}, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ;

– gelet op de recente adviespraktijk van de Raad van State en de recente rechtspraak van het Arbitragehof waaruit blijkt dat de grondrechten waarvoor de Grondwet in geen specifieke bevoegdheidsverdelende regel heeft voorzien, of die in de Grondwet niet vermeld staan (de nieu-we grondrechten), geen afzonderlijke aangelegenheid vormen die als zodanig tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort. Niet de kwalificatie «grondrecht» is bepalend op bevoegdheidsrechtelijk vlak, doch wel de aangelegenheid waarop het grondrecht betrekking heeft. Met andere woorden, indien die grondrechten kaderen in de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, dan zijn zij daarvoor exclusief bevoegd ;

– gelet op het feit dat de regels inzake recht van antwoord op radio en televisie erop gericht zijn een omroep onder bepaalde voorwaarden te verplichten een antwoord op een eerdere uitzending uit te zenden ; dat zij bijgevolg rechtstreeks in de uitzend- en programmatievrijheid van de omroepen ingrijpen ; dat hieruit volgt dat het recht van antwoord op radio en televisie gesitueerd moet worden in de bevoegdheidscategorie «radio-omroep en televisie» ;

– gelet op het feit dat ook de Raad van State herhaaldelijk gesteld heeft dat het recht van antwoord op radio en televisie een exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen is ;

ANNEXE I

MOTION DU PARLEMENT FLAMAND

– vu le projet de loi relatif au droit de réponse et au droit d'informations (DOC 050 0815/001) ;

– vu l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement fédéral, sont une compétence exclusive des communautés ;

– vu l'article 32, § 1^{er bis}, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ;

– vu les avis récents du Conseil d'État et la jurisprudence récente de la Cour d'arbitrage, dont il ressort que les droits fondamentaux pour lesquels la Constitution n'a pas prévu de règle répartitrice de compétences spécifique ou qui ne sont pas mentionnés dans la Constitution (les nouveaux droits fondamentaux) ne constituent pas une matière distincte relevant en tant que telle de la compétence du législateur fédéral. Ce n'est pas la qualification de « droit fondamental » qui est déterminante pour désigner le pouvoir compétent, mais bien la matière à laquelle ce droit fondamental se rapporte. Cela signifie, en d'autres termes, que s'ils s'inscrivent dans le cadre des compétences matérielles des communautés et des régions, ces droits fondamentaux ressortissent à la compétence exclusive de celles-ci ;

– considérant que les règles en matière de droit de réponse à la radio et à la télévision visent à contraindre un émetteur à diffuser, sous certaines conditions, une réponse à une émission antérieure ; qu'elles ont dès lors une incidence directe sur la liberté de diffusion et de programmation des émetteurs ; qu'il en résulte que le droit de réponse à la radio et à la télévision relève de la compétence relative à « la radiodiffusion et [à] la télévision » ;

– considérant que le Conseil d'État a également statué à plusieurs reprises que le droit de réponse à la radio et à la télévision était une compétence exclusive des Communautés ;

– gelet op het feit dat de federale minister van Justitie in het vermelde wetsontwerp het recht op antwoord wil regelen met inbegrip van de radio en de televisie ;

– overwegende dat het hier gaat om een belangrijke principiële aangelegenheid : de bevoegdheden die aan Vlaanderen zijn toegekend, houden ook de bevoegdheid in om de grondrechtelijke aspecten ervan te regelen ;

– is van mening dat de miskenning van de bovenvermelde adviespraktijk van de Raad van State en de rechtspraak van het Arbitragehof de belangen van het Vlaams Parlement ernstig schaadt aangezien het aldus gehinderd wordt in het erkennen en regelen van grondrechten in de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren ;

– oordeelt ernstig te kunnen worden benadeeld door het in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende wetsontwerp betreffende het recht van antwoord en het recht van informatie en vraagt de schorsing van de procedure met het oog op overleg.

– considérant que le ministre fédéral de la Justice entend régler, par le projet de loi précité, le droit de réponse, y compris à la radio et à la télévision ;

– considérant qu'il s'agit en l'occurrence d'une importante question de principe : les compétences qui ont été octroyées à la Flandre lui donnent également le pouvoir d'en régler les aspects concernant les droits fondamentaux ;

– estime que la méconnaissance de la teneur susvisée des avis du Conseil d'État et de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage porte gravement atteinte aux intérêts du parlement flamand, étant donné qu'elle l'empêche de reconnaître et de régler des droits fondamentaux dans les matières relevant de sa compétence ;

– considère qu'il risque d'être lésé gravement par le projet de loi relatif au droit de réponse et au droit d'informations qui a été déposé à la Chambre des représentants et demande la suspension de la procédure en vue d'une concertation.

BIJLAGE II

**BELANGENCONFLICT INZAKE HET ONTWERP
VAN WET BETREFFENDE HET RECHT
VAN ANTWOORD EN HET RECHT
VAN INFORMATIE ¹**

De Raad van State heeft in zijn advies gesteld dat het recht van antwoord uitgeoefend via de radio en de televisie niet onderworpen is aan de bevoegdheid van de federale wetgever, maar onder die van de Gemeenschappen valt, overeenkomstig artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De Raad van State motiveert deze conclusie niet verder.

Het advies van de Raad van State wordt op dit punt niet gevolgd. Er dient evenwel op gewezen dat de bevoegdheid van de federale wetgever inzake de regelgeving betreffende het recht van antwoord uitdrukkelijk bevestigd is in een arrest van het Arbitragehof van 28 mei 1991 (A.H., arrest nr. 14/91). Trouwens, in een advies van 18 november 1996 gegeven in verenigde kamers heeft de Raad van State zelf geoordeeld «dat het niet langer verantwoord is uit te gaan van een aangelegenheid op zich, welke het geheel der grondrechten zou omvatten» (wij onderstrepen). Krachtens de in 1994 geldende Grondwet werd aan de wetgevers van de entiteiten van de federale staat de mogelijkheid gegeven om de grondrechten te beperken of te beschermen (bijvoorbeeld de artikelen 22, 23 en 32). Bijgevolg kan thans moeilijk worden gesteld dat de grondrechten een homogeen geheel vormen van aangelegenheden voorbehouden aan de federale wetgever. Integendeel, voor ieder grondrecht moet(en) de bevoegde entiteit(en) worden vastgesteld. Voornoemd advies van 18 november 1996 betreft «het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen». De Raad van State was van oordeel dat het ging om een «nieuw grondrecht» dat niet in de Grondwet was erkend. In het advies wordt met deze nieuwe omstandigheid meermaals uitdrukkelijk rekening gehouden (zie de bladzijden 7, 8, 24, 26 en 27 - «Het probleem zit hem echter precies bij de rechten die niet in de Grondwet erkend zijn.»). De regel «om uit te maken welke overheid be-

¹ Deze nota neemt over de motivering die reeds werd opgenomen in de memorie van toelichting bij het ontwerp (Kamer DOC 50 0815/0816).

ANNEXE II

**CONFLIT D'INTÉRÊTS RELATIF
AU PROJET DE LOI
RELATIF AU DROIT DE REPONSE ET
AU DROIT D'INFORMATION ¹**

De l'avis du Conseil d'État, le droit de réponse s'exerçant par la voie de la radio et de la télévision échappe à la compétence du législateur fédéral pour ressortir à celle du législateur communautaire, ceci conformément à l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le Conseil d'État ne motive pas plus avant cette conclusion.

L'avis du Conseil d'État n'a pas été suivi sur ce point. Il faut, en effet, observer que la compétence du législateur fédéral en matière de réglementation du droit de réponse a été explicitement affirmée par un arrêt de la Cour d'Arbitrage du 28 mai 1991 (C.A., arrêt n° 14/91). Par ailleurs, dans un avis du 18 novembre 1996 rendu chambres réunies, le Conseil d'État a lui-même conclu que «*dat het niet langer verantwoord is uit te gaan van een aangelegenheid op zich, welke het geheel van de grondrechten zou omvatten*» (nous soulignons). En effet, la Constitution en vigueur en 1994 autorise les législateurs des entités fédérées à restreindre ou protéger des droits fondamentaux (voir par exemple, les articles 22, 23 et 32). Il paraît par conséquent difficile de soutenir aujourd'hui que l'ensemble des droits fondamentaux constitue un bloc homogène de matières réservées au législateur fédéral. Au contraire, il faut déterminer pour chaque droit fondamental, l'entité ou les entités compétentes. L'avis précité du Conseil d'État, du 18 novembre 1996 concerne «het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen». Le Conseil d'État est d'avis qu'il s'agit d'un nouveau droit fondamental («*nieuwe grondrecht*») qui ne se trouve pas dans la Constitution. L'avis émis tient expressément compte de cette circonstance à plusieurs reprises (voir pp. 7, 8, 24, 26 et 27 - «*Het probleem zit hem echter precies bij de rechten die niet in de Grondwet erkend zijn*»). La règle selon laquelle «*Om uit te maken welke overheid bevoegd is om een bepaald recht te erkennen*

¹ Cette note reprend la motivation qui est déjà intégrée dans l'exposé des motifs du projet de loi (La Chambre DOC 50 0815/0816).

voegd is om een bepaald recht te erkennen en te regelen zal dan ook toepassing moeten gemaakt worden van de regels die betrekking hebben op de aangelegenheid waarin dat recht gesitueerd wordt», geldt inderdaad wel voor «de nieuwe rechten» die de Grondwet niet vermeldt. Het is met name perfect mogelijk dat deze «nieuwe rechten» zich situeren in aangelegenheden die tot de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschappen of Gewesten behoren en het staat vast dat de enkele omschrijving van een nieuw recht als «grondrecht» niet langer volstaat opdat de federale wetgever bevoegd zou zijn.

Het is trouwens niet duidelijk hoe voornoemde regel, op grond waarvan de bevoegdheid voortvloeit uit de aangelegenheid waarin het betrokken recht zich situeert, kan worden toegepast op het recht van antwoord. Vooreerst moet worden onderstreept dat het gaat om een recht dat een bestanddeel is van een in de Grondwet erkend recht. Zowel in het Belgische recht² als in de internationale normen³ wordt het recht van antwoord beschouwd als een logisch gevolg van de persvrijheid en de vrije meningsuiting. Dit recht is een tegenhanger (correctief) van die grondrechten en verleent bijgevolg aan alle rechtspersonen of natuurlijke personen het recht om te reageren op aanrandingen, door welk medium ook, van zijn eer en zijn faam, alsmede het recht om onjuiste informatie die op hem betrekking heeft te corrigeren. In 1831 werd het recht van antwoord reeds gewaarborgd krachtens artikel 13 van het Decreet op de drukpers.

Het *beginsel* van het recht van antwoord staat los van de concrete drager door middel waarvan de persvrijheid wordt uitgeoefend en de betwiste informatie wordt bekendgemaakt. Er kan bijgevolg moeilijk worden gesteld dat het recht van antwoord als dusdanig «wordt gesitueerd in een aangelegenheid» radio en televisie en er kan bijvoorbeeld evenmin worden beweerd dat de burgerlijke aansprakelijkheid of eerroof en laster worden gesitueerd in de aangelegenheid radio en televisie telkens wanneer de gebruikte drager radio of televisie is.

en te regelen, zal dan ook zonder meer toepassing moeten gemaakt worden van de regels die betrekking hebben op de aangelegenheid waarin dat recht gesitueerd wordt» s'applique en effet bien quand il s'agit des «droits nouveaux» que la Constitution ne mentionne pas. Il est en effet parfaitement possible que ces «droits nouveaux» se situent dans des matières qui relèvent exclusivement de la compétence des entités fédérées et il est acquis que la seule qualification d'un nouveau droit comme «droit fondamental» ne suffit plus pour rendre le législateur fédéral compétent.

On ne voit toutefois pas comment la règle évoquée ci-avant, selon laquelle le critère qui fonde la compétence est la matière où se situe le droit concerné pourrait être appliquée à la matière du droit de réponse. Rappelons en effet et d'abord, qu'il s'agit d'un droit qui constitue un élément d'un droit reconnu dans la Constitution. En effet, en droit belge², comme dans les normes internationales³, le droit de réponse est considéré comme un corollaire nécessaire à la liberté de la presse et à la liberté d'expression. Ce droit constitue un pendant (un correctif) à ces libertés fondamentales, en ce qu'il confère à toute personne physique ou morale, le droit de réagir aux atteintes portées, par quelque média que ce soit, à son honneur et à sa réputation, ainsi que celui de corriger les informations inexacts la concernant. En 1831, le droit de réponse était déjà garanti par l'article 13 du Décret sur la presse.

Le *principe* du droit de réponse est indépendant du support concret par la voie duquel la liberté de la presse est exercée et les informations litigieuses sont révélées. On peut dès lors difficilement soutenir que le droit de réponse en soi «wordt gesitueerd in een aangelegenheid» radio et télévision, de même, par exemple, que l'on peut difficilement prétendre que la responsabilité civile ou la diffamation et la calomnie «se situent» dans la matière de la radio et de la télévision, chaque fois que le support utilisé est la radio ou la télévision.

² Zie bijvoorbeeld procureur-generaal MESTDAGH DE TER KIELE, voorheen Cass., 17 juli 1887, *Pas.* I, 1887, blz. 313 geciteerd in PLATEL M., *Le droit de réponse appliqué aux médias*, Brussel, Elsevier-Sequoia, 1971; Arbitragehof, arrest van 28 mei 1991, nr. 14/91.

³ Zie bijvoorbeeld Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, 12 juli 1989, Appl. 13010/87, Ediciones Tiempo c. Spanje, *D & R*, 1989, (62), 247; Resolution (74) 26 on the right of reply - position of the individual in relation to the press, Comité van ministers, 2 juli 1974.

² Voir par exemple l'avis du Procureur-général MESTDACH DE TER KIELE, avant Cass., 17 juillet 1887, *Pas.*, I, 1887, p. 313, cité in PLATEL, M., *Le droit de réponse appliqué aux médias*, Bruxelles, Elsevier-Sequoia, 1971; C.A., arrêt du 28 mai 1991, n° 14/91.

³ Voir par exemple Commission Européenne des Droits de l'Homme, 12 juillet 1989, Appl. 13010/87, Ediciones Tiempo c. Espagne, *D & R*, 1989, (62), 247; Resolution (74) 26 on the right of reply - position of the individual in relation to the press, Comité des Ministres, 2 juillet 1974.

Artikel 4,6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59, § 2, 1°, van de Grondwet⁴ onder meer de radio-omroep en de televisie zijn met uitsluiting van het uitzenden van mededelingen van de federale Regering. Uit de lezing van deze bepaling vloeit voort dat de bevoegdheid van de Gemeenschappen tot het uitzenden op zich wordt beperkt. Men kan inderdaad een materiële bevoegdheid niet gelijk stellen met die waar de vrijheid in verband met deze bevoegdheid wordt beheerst.

Diegenen die stellen dat de regelgeving inzake het recht van antwoord in audiovisuele aangelegenheden ressorteert onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen, wenden daartoe de onbetwiste bevoegdheid voor van de Gemeenschappen inzake bijvoorbeeld het onderwijs, het gebruik der talen inzake bepaalde aangelegenheden of de huiszoeking en concluderen daaruit dat de bevoegdheid om een vrijheid te regelen is verbonden met de feitelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen terzake⁵.

De bevoegdheden toegekend aan de Gemeenschappen onderstellen *de iure* evenwel niet de bevoegdheid tot de regeling van de vrijheden die aan die bevoegdheden zijn verbonden. De aangelegenheid openbare vrijheid is een volwaardige materiële bevoegdheid en de Gemeenschappen hebben geen andere bevoegdheden dan die welke hen uitdrukkelijk zijn toegekend door of krachtens de Grondwet (artikel 35 van de Grondwet). Ingeval de bevoegdheid om een vrijheid te regelen niet is toegekend aan de Gemeenschappen of aan de Gewesten, ressorteert zij onder de residuele bevoegdheid van de federale Staat.

Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de erkenning en de beperking van een vrijheid en tussen de bevoegdheid betreffende de tenuitvoerlegging van dat recht, welke samenvalt met de uitoefening van de toegekende bevoegdheden. De residuele bevoegdheid van de federale wetgever om de wijze te bepalen waarop een openbare vrijheid wordt uitgeoefend, doet geenszins afbreuk aan de wijze waarop de Gemeenschappen hun bevoegdheden uitoefenen. Zij moeten in voorkomend geval evenwel rekening houden met de door de federale overheid opgelegde beperking van de vrijheid.

⁴ Nieuw artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet.

⁵ A. SCHAUS, « *L'incidence de la décentralisation de l'Etat sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels* » in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruylant, Brussel, blz. 126 ; M. UYTENDAELE, A. SCHAUS, « *Les libertés publiques* » in *Droit public*, Boek VIII, P.U.B., Brussel, 1994, blz. 844 e.v.

L'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les matières culturelles visées à l'articles 59, § 2, 1°, de la Constitution⁴ sont, notamment, la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communication du Gouvernement fédéral. De la lecture de cette disposition, il résulte que la compétence des Communautés se limite à la diffusion proprement dite. On ne peut, en effet, assimiler une compétence matérielle à celle de régir la liberté relative à cette compétence.

Les tenants de la compétence des Communautés de réglementer le droit de réponse en matière audiovisuelle prennent prétexte de la compétence incontestée des Communautés en matière d'enseignement, d'emploi des langues pour certaines matières ou de visite domiciliaire, par exemple, pour en conclure que la compétence de régir une liberté est liée à la compétence matérielle des Communautés dans ces matières⁵.

Or, les compétences attribuées aux Communautés n'incluent pas *de iure* la compétence de régler également l'exercice des libertés liées à ces compétences. La matière des libertés publiques représente une compétence matérielle à part entière et les Communautés n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont expressément attribuées par ou en vertu de la Constitution (art. 35 de la Constitution). A défaut d'attribution aux entités fédérées de la compétence de régir une liberté, cette compétence relève de la compétence résiduelle de l'État fédéral.

Il s'agit de bien distinguer, d'une part, la reconnaissance et la limitation d'une liberté et, d'autre part, la compétence relative à la mise en œuvre de ce droit qui, elle, se confond avec l'exercice des compétences attribuées. La compétence résiduelle du fédéral de modaliser l'exercice d'une liberté publique ne porte nullement préjudice à l'exercice de leurs compétences par les Communautés, lesquelles devront tenir compte, le cas échéant, de la limitation de liberté prévue par le pouvoir fédéral.

⁴ Article 127, § 1^{er}, 1°, nouveau de la Constitution.

⁵ A. SCHAUS, « *L'incidence de la fédéralisation de l'État sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels* », in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, p. 126 ; M. UYTENDAELE, A. SCHAUS, « *Les libertés publiques* », in *Droit public*, Livre VIII, P.U.B., Bruxelles, 1994, pp. 844 et ss.

In voornoemde voorbeelden volgt de bevoegdheid van de Gemeenschappen om een vrijheid te regelen, en derhalve de uitoefening ervan te beperken, uit een uitdrukkelijke toekenning van die bevoegdheid door een artikel van de Grondwet of door een artikel van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

Wat het onderwijs betreft, is in artikel 24, tweede lid, van de Grondwet gesteld dat « de gemeenschap de keuzevrijheid van de ouders waarborgt ». In de volgende leden van dit artikel zijn nauwkeurig de waarborgen vermeld die de Gemeenschappen en de Gewesten krachtens de grondwetgever moeten doen eerbiedigen. Niet het gegeven dat de bevoegdheid inzake onderwijs aan de Gemeenschappen is toegekend, maar wel het nadrukkelijke voorschrift van de Grondwet ligt ten grondslag aan de bevoegdheid van laatstgenoemden de eerbiediging van de vrijheden terzake te waarborgen.

Wat het gebruik der talen betreft blijkt tevens uitdrukkelijk uit artikel 129 van de Grondwet dat « de Gemeenschappen, bij uitsluiting van de federale wetgever, bij decreet het gebruik der talen regelen » in een aantal aangelegenheden.

Zulks geldt ook inzake de straffen en de huiszoekingen. De bevoegdheid van de Gemeenschappen op dat stuk is gegrond op artikel 11 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, waarin is bepaald dat « binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen ». Wat de huiszoekingen betreft, kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten binnen de grenzen van hun bevoegdheden « de gevallen waarin een huiszoeking kan plaatshebben », enkel bepalen omdat voornoemd artikel daarin uitdrukkelijk voorziet. Er moet worden onderstreept dat het Arbitragehof voor 1993 van oordeel was dat bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling op dat stuk in de bijzondere wet, de Gemeenschappen en de Gewesten niet mochten afwijken van het bepaalde in boek I van het Strafwetboek. Er moest worden gewacht op de goedkeuring van een bijzondere wet opdat zij de mogelijkheid zouden hebben die bepalingen niet toe te passen.

Die logica geldt ook met betrekking tot de bescherming van de eigendom : de Gemeenschappen kunnen de uitoefening van dit recht enkel beperken omdat en voor zover zij krachtens artikel 14 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen een recht van voorkoop kunnen invoeren en artikel 79 van dezelfde wet hen de mogelijkheid biedt tot onteigeningen over te gaan.

Dans les exemples précités, la compétence communautaire de régir – et donc de limiter l'exercice d'une liberté fait à chaque fois l'objet d'une attribution expresse par un article constitutionnel ou un article de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Ainsi, en matière d'enseignement, l'article 24, alinéa 2, de la Constitution dispose que « La Communauté assure le libre choix des parents ». Les alinéas suivants de cet article mentionnent précisément les garanties que le constituant charge le législateur décentralisé de faire respecter. Ce n'est pas l'attribution de la compétence de l'enseignement aux Communautés qui fonde la compétence de ces dernières de garantir le respect des libertés en la matière, mais bien la prescription explicite du constituant.

De même, en matière d'emploi des langues, il ressort expressément de la lecture de l'article 129 de la Constitution que les Communautés règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues dans un certain nombre de matières déterminées.

Il n'en va pas autrement en matières de sanctions pénales ou de visites domiciliaires. Les Communautés fondent leur compétence en la matière sur l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, lequel prévoit que « Dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements ». Pareillement, en ce qui concerne les visites domiciliaires, les entités fédérées, dans les limites de leurs compétences, ne peuvent « fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition » que parce que l'article précité le prévoit explicitement. On se rappellera qu'avant 1993, la Cour d'arbitrage considérait, qu'en l'absence de disposition expresse en ce sens dans la loi spéciale, les Communautés et les Régions ne pouvaient pas déroger aux dispositions du livre I du Code pénal. Il a fallu l'intervention du législateur spécial pour leur permettre de ne pas appliquer ces dispositions.

Pareil raisonnement vaut aussi en matière de protection de la propriété : les Communautés ne peuvent limiter l'exercice de ce droit que parce que et dans la mesure où l'article 14 de la loi spéciale de réformes institutionnelles leur permet d'établir un droit de préemption et l'article 79 de la même loi les autorise à procéder à des expropriations.

Uit die voorbeelden volgt dat een Gemeenschap alleen bevoegd is om een vrijheid te beperken als dat recht haar formeel is toegekend.

Welnu, een dergelijke uitdrukkelijke toekenning bestaat niet inzake het recht van antwoord voor de audiovisuele sector. In artikel 4 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is enkel bepaald dat « de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59*bis*, § 2, 1°, van de Grondwet (art. 127, § 1, 1°, nieuw) zijn ...6° de radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de Nationale Regering (...) uitgezonderd ». De omvang die verband houdt met de vrijheid van mening of met de persvrijheid en welke uit die uitzending voortvloeit, is niet uitdrukkelijk toegekend, zoals het geval is in de artikelen 24 en 129 van de Grondwet of in de artikelen 11, 14 en 79 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Bijgevolg ressorteert zij onder de federale wetgever.

Een optreden van de Gemeenschappen terzake kan ook niet worden verantwoord door de theorie van de impliciete bevoegdheden (art. 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen), aangezien dat optreden per decreet niet noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheden.

Naar luid van artikel 23 van de Grondwet kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalde rechten niet beperken. Integendeel, krachtens dat artikel moet elke openbare actor de rechten uitvoeren die in dat artikel zijn vastgelegd.

Uit het gegeven dat de grondwetgever bepaalde vrijheden uitdrukkelijk voorbehoudt aan de federale wetgever kan niet worden geconcludeerd dat de vrijheden die niet zijn toegekend aan het ene of het andere beleidsniveau worden geregeld door de autoriteit die ter zake over de materiële bevoegdheid beschikt. Het gegeven dat sommige materiële bevoegdheden (andere dan die welke verband houden met de openbare vrijheden) aan de federale Staat zijn toegekend, doet niets af aan het grondwettelijk beginsel dat de Gemeenschappen en de Gewesten geen andere bevoegdheden hebben dan die welke hen uitdrukkelijk zijn toegekend (artikel 35 van de Grondwet).

Ces exemples démontrent qu'une Communauté ne dispose de la compétence de restreindre une liberté que si ce droit lui a été formellement attribué.

Or, pareille attribution expresse n'existe pas en matière de droit de réponse pour l'audiovisuel. L'article 4 de la loi de réformes institutionnelles se contente de prévoir que « les matières culturelles visées à l'article 59*bis*, § 2 de la Constitution (art. 127, § 1^{er}, 1°, nouveau) sont...6° la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement fédéral ». La dimension liée à la liberté d'expression ou à la liberté de la presse que soulève cette diffusion n'a pas été expressément attribuée, comme c'est le cas dans les articles 24 et 129 de la Constitution ou dans les articles 11, 14 et 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Elle est, dès lors, prise en charge par le fédéral.

Une intervention des Communautés en la matière ne pourrait pas davantage se justifier en invoquant la théorie des pouvoirs implicites (art. 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles) parce que cette intervention décrétable n'est pas nécessaire à l'exercice de leur compétence.

L'article 23 de la Constitution n'autorise pas les entités fédérées à limiter certaines libertés. Au contraire, cet article charge chaque acteur public de mettre en œuvre les libertés dont il établit la liste.

On ne peut non plus tirer argument du fait que le constituant réserve expressément certaines libertés au législateur fédéral pour en conclure que les libertés qui ne sont pas attribuées à l'un ou l'autre niveau de pouvoir sont régies par l'autorité qui dispose de la compétence matérielle en la matière. En effet, l'attribution de certaines compétences matérielles (autres que celle relative aux libertés publiques) à l'État fédéral, n'enlève rien au principe constitutionnel selon lequel les entités fédérées n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont expressément attribuées (art. 35 de la Constitution).