

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

31 janvier 2022

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Proposition de révision de l'article 25 de la Constitution en vue d'étendre les garanties constitutionnelles applicables à la presse écrite à tous les médias d'information et de poursuivre uniformément toutes les expressions punissables incitant à la haine, à la violence et à la discrimination

AMENDEMENT

*Voir:*Doc 55 **1790/ (2020/2021):**

001: Révision de la Constitution de M. Calvo et consorts.

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

31 januari 2022

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel tot herziening van artikel 25 van de Grondwet teneinde de grondwettelijke waarborgen voor de drukpers uit te breiden tot alle informatiemedia en met het oog op een gelijke vervolging van alle strafbare uitingen die aanzetten tot haat, geweld en discriminatie

AMENDEMENT

*Zie:*Doc 55 **1790/ (2020/2021):**

001: Herziening van de Grondwet van de heer Calvo c.s.

06230

N° 1 DE M. CALVO ET MME HUGON

Article unique

Remplacer cet article par ce qui suit:

“Dans l’article 25, alinéa 1^{er}, de la Constitution, les mots “La presse est libre” sont remplacés par les mots “Les médias sont libres”.”

JUSTIFICATION

Les 21 et 28 avril 2021, la commission de la Constitution de la Chambre des représentants a organisé des auditions sur la proposition de révision de l’article 25 de la Constitution en vue d’étendre les garanties constitutionnelles applicables à la presse écrite à tous les médias d’information et de poursuivre uniformément toutes les expressions punissables incitant à la haine, à la violence et à la discrimination.

Il est ressorti des auditions que l’intention d’adapter enfin l’article 25 à la réalité sociétale actuelle bénéficie d’un large soutien. Les professeurs présents, les représentants de la presse (notamment la VRT et la RTBF, la VVJ et l’AGJPB, et les éditeurs de presse) et les avocats (l’OVB, avocats.be) ont tous reconnu que la modification de l’article 25 serait une évolution souhaitable, ce qui est confirmé par plusieurs avis écrits.

Au cours des auditions, et dans les avis écrits transmis, les experts ont toutefois formulé plusieurs observations pertinentes, qui requièrent une modification de l’article proposé. Ces observations concernent plus particulièrement (1) la volonté du préconstituant, (2) la notion de média d’information et (3) la responsabilité en cascade.

Le présent amendement tend à répondre aux observations formulées, qui sont commentées plus en détail ci-après.

(1) La volonté du préconstituant

Les développements de la proposition initiale énoncent qu’“en 2019 [...] l’article 25 de la Constitution a une nouvelle fois été explicitement ouvert à révision “en vue d’y ajouter un alinéa permettant d’élargir les garanties de la presse aux autres moyens d’information”.

Nr. 1 VAN DE HEER CALVO EN MEVROUW HUGON

Enig artikel

Dit artikel vervangen als volgt:

“In artikel 25, eerste lid, van de Grondwet worden de woorden “De drukpers is”, vervangen door de woorden “De media zijn”.”

VERANTWOORDING

Op 21 en 28 april 2021 werden in de commissie Grondwet van de Kamer van volksvertegenwoordigers hoorzittingen georganiseerd over het Voorstel tot herziening van artikel 25 van de Grondwet teneinde de grondwettelijke waarborgen voor de drukpers uit te breiden tot alle informatiemedia en met het oog op een gelijke vervolging van alle strafbare uitingen die aanzetten tot haat, geweld en discriminatie.

Uit de hoorzittingen bleek duidelijk dat de intentie om artikel 25 eindelijk aan te passen aan de huidige maatschappelijke realiteit, brede steun geniet. Zowel de aanwezige professoren, als de vertegenwoordigers van de pers (o.a. VRT en RTBF, VVJ en AGJPB, en persuitgevers) en de advocaten (OVB, avocats.be) erkenden dat de wijziging van artikel 25 een wenselijke ontwikkeling zou zijn. Verschillende schriftelijke adviezen bevestigden dat.

Tijdens de hoorzittingen, en in de overgemaakte schriftelijke adviezen, werd door de experts echter een aantal pertinente opmerkingen gemaakt, die een wijziging van het voorgestelde artikel vereisen. Deze hebben meer bepaald betrekking op (1) de wil van de preconstituante, (2) het begrip “informatiemedia”, en (3) de cascaderegeling of getrapte aansprakelijkheid.

Dit amendement komt tegemoet aan de geformuleerde opmerkingen, die hieronder verder worden toegelicht.

(1) De wil van de preconstituante

De toelichting bij het oorspronkelijke voorstel vermeldt “in 2019 [...] werd artikel 25 van de Grondwet andermaal expliciet voor herziening vatbaar verklaard, “om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen”

La Préconstituante a ainsi clairement indiqué quelle modification pouvait être apportée à l'article 25. Il doit s'agir d'un élargissement des garanties applicables à la presse, aux autres moyens d'information, et non d'une révision complète de l'article 25. Cela limite un peu les possibilités. En effet, la volonté ainsi exprimée par la Préconstituante ne permet pas de modifier la règle de la responsabilité en cascade, actuellement visée à l'article 25, qui prévoit qui peut être tenu responsable d'une expression punissable. Dans l'hypothèse où cette règle ne serait plus jugée souhaitable, ce qui est une réelle possibilité, l'article 25 devra à nouveau être déclaré ouvert à révision, et cet article devra être réexaminé sous la prochaine législature."

Par prudence et dans le souci de respecter la procédure constitutionnelle, nous proposons de suivre strictement la volonté du préconstituant. Il est toutefois ressorti des auditions et des avis reçus que le constituant dispose d'une certaine marge de manœuvre qui lui permet de s'écarter de la volonté littérale du préconstituant.

Dans son avis, le professeur Velaers estime notamment qu'il "appartient seulement au préconstituant de désigner l'article qui est ouvert à révision, et non d'indiquer en outre dans quel sens il doit être révisé. C'est au constituant qu'il appartient de le déterminer de manière autonome [...] Celui-ci pourrait d'ailleurs se limiter à étendre uniquement les garanties de l'alinéa 1^{er}, et non de l'alinéa 2, aux autres moyens d'information." (traduction)

D'autres professeurs, dont le professeur Voorhoof et le professeur Vrieling, qui ont été entendus par la commission, ont également souligné la possibilité de s'écarter de la volonté littérale du préconstituant, pour autant que l'orientation de la modification proposée reste fidèle à l'esprit de cette volonté.

La prudence manifestée dans la proposition initiale, qui a motivé la proposition d'ajouter un troisième alinéa, n'est donc pas nécessaire. À la lumière des explications qui suivent encore ci-dessous, nous avons donc opté pour une modification du premier alinéa plutôt que pour l'ajout d'un troisième. La phrase "La presse est libre" est donc remplacée par "Les médias sont libres".

Ce remplacement améliore la lisibilité de l'article et constitue une solution plus élégante, qui permettra en outre de préciser l'applicabilité de la "responsabilité en cascade" (cette responsabilité en cascade ne s'appliquera toutefois pas aux "nouveaux" médias et sera exposée plus en détail ci-après).

De préconstituante heeft zodus duidelijk bepaald welke wijziging aan artikel 25 kan worden doorgevoerd. Het moet gaan om een uitbreiding van de waarborgen die gelden voor de drukpers, naar andere informatiemiddelen, niet om een volledige herziening van artikel 25. Dat beperkt enigszins de mogelijkheden. De wil van de preconstituante maakt het namelijk niet mogelijk om de regel van de getrapte verantwoordelijkheid, zoals die nu ook voorzien is in artikel 25, en die bepaalt wie aansprakelijk gesteld kan worden voor een strafbare uiting, aan te passen. Indien deze regel niet langer wenselijk geacht wordt, een reële mogelijkheid, zal artikel 25 opnieuw voor herziening vatbaar verklaard moeten worden, en zal een volgende legislatuur er zich opnieuw over moeten buigen."

Wij stellen uit voorzorg en vanuit een wil tot respect voor de grondwetgevende procedure, een strikte interpretatie van de wil van de preconstituante voorop. Uit de hoorzittingen en ontvangen adviezen blijkt echter dat de grondwetgever over enige ruimte beschikt om van de letterlijke wil van de preconstituante af te wijken.

Zo schrijft professor Velaers in zijn advies het volgende: het komt "weliswaar slechts aan de preconstituante toe om het artikel aan te duiden dat voor herziening vatbaar is, niet om ook aan te geven in welke zin het artikel dient te worden herzien. Dat laatste dient de Constituante zelf autonoom te bepalen [...] De Constituante zou zich ertoe kunnen beperken om slechts de waarborgen uit het eerste lid, en niet die van het tweede lid, uit te breiden tot andere informatiemiddelen."

Ook andere professoren, waaronder professor Voorhoof en professor Vrieling, die door de commissie werden gehoord, wezen op de mogelijkheid om van de letterlijke wil van de preconstituante in deze af te wijken, zolang de strekking van de voorgestelde wijziging trouw blijft aan de geest ervan.

De voorzichtigheid die in het oorspronkelijk voorstel aan de dag werd gelegd, en die leidde tot het voorstel om een derde lid toe te voegen, is dus niet noodzakelijk. Mede in het licht van de opmerkingen die hierna nog volgen, wordt daarom geopteerd voor een wijziging van het eerste lid, in plaats van de toevoeging van een nieuw derde lid. De woorden "De drukpers is" worden zodus vervangen door "De media zijn".

Dat komt de leesbaarheid van het artikel ten goede, en is een meer elegante oplossing. Het kan bovendien klaarheid scheppen over de toepasselijkheid van de "getrapte aansprakelijkheid" (Daarop wordt hieronder dieper ingegaan – die getrapte verantwoordelijkheid is op de "nieuwe" media niet van toepassing).

Comme l'indique le professeur Velaers, une telle modification de l'alinéa 1^{er} permettra en outre de ne continuer à appliquer la garantie d'interdiction de tout cautionnement, qui figure également dans l'alinéa 1^{er}, qu'à la presse classique. Le professeur estime que cette option est défendable dès lors qu'elle est peu pertinente dans le contexte actuel: "Il existe peut-être de bonnes raisons de ne pas étendre la troisième garantie aux autres médias, la disposition relative à l'interdiction d'exiger un cautionnement étant très ancienne. En 1831, Le Congrès national songait au cas de figure où une garantie financière devait être versée préalablement à toute publication afin de pouvoir éventuellement indemniser les victimes d'éventuels dommages découlant d'une publication irrégulière. Le montant élevé de ce cautionnement aurait pu faire augmenter le prix des publications et aurait dès lors pu produire un effet préventif. Il est peu probable qu'une telle obligation soit encore instaurée à notre époque. Selon nous, l'option consistant à ne pas étendre aux autres médias l'interdiction d'exiger un cautionnement est dès lors défendable. Si cette option est retenue, il conviendra toutefois de ne pas parler des "garanties". Pour n'étendre aux autres médias que les deux premières garanties visées dans l'alinéa 1^{er} de l'article 25, il suffirait de remplacer les mots "La presse est libre" par les mots "Les médias sont libres". L'alinéa 1^{er} s'énoncerait alors comme suit: "Les médias sont libres; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs." En l'état, ce texte n'étendrait pas seulement la première garantie (la liberté), mais aussi la deuxième (l'interdiction de censure). Cette deuxième garantie est en effet formulée de manière très large et il pourrait être considéré, après la révision, qu'elle porte non seulement sur la presse, mais aussi sur l'ensemble des médias. Le texte relatif à la troisième garantie devrait toutefois seulement mentionner les acteurs qui jouent un rôle dans l'exercice de la liberté de presse classique." (traduction)

(2) La notion de média d'information

La proposition initiale utilise l'expression "médias d'information". Ce choix avait été dicté par la volonté de rester proche de la mission du préconstituant, qui avait indiqué que l'article 25 peut être révisé afin "d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information". L'expression "médias d'information" entendait s'appuyer sur cette terminologie tout en se référant clairement aux médias.

Plusieurs experts ont toutefois souligné à juste titre la nécessité de clarifier cette notion et ont demandé d'envisager l'utilisation du terme plus global de "médias". La distinction entre des "médias d'information" et d'autres médias ne serait en effet pas claire et pourrait entraîner une limitation indésirable du champ d'application de l'article 25 révisé, avec pour

Zoals professor Velaers aanhaalt, zorgt een dergelijke wijziging van het eerste lid er bovendien voor dat de waarborg inzake de borgtocht, die eveneens in het eerste lid staat, eveneens alleen voor de klassieke drukpers van toepassing blijft. Die optie is volgens hem verdedigbaar, wegens weinig relevant in de huidige context: "Voor de niet-uitbreiding van de derde waarborg tot de andere media, zijn er misschien wel goede redenen. De bepaling over het verbod om een borgtocht te eisen is immers zeer gedateerd. In 1831 stond het Nationaal Congres de verplichting voor ogen om voorafgaand aan de publicatie een financiële waarborg te storten waarmee de slachtoffers van eventuele schadelijke gevolgen van een onrechtmatige publicatie konden worden vergoed. Het hoge bedrag van die borgtocht zou de prijs van de publicatie kunnen doen oplopen en aldus een preventieve werking kunnen hebben. De kans is klein dat een dergelijke verplichting ook in onze tijd nog zou worden ingevoerd. De optie om het verbod om een borgtocht op te leggen, niet uit te breiden tot andere media is o.i. dan ook verdedigbaar. Indien men die optie neemt dient men het evenwel niet te hebben over "de waarborgen". Om slechts de eerste twee waarborgen in artikel 25, eerste lid uit te breiden tot de andere media, zou het volstaan de woorden "De drukpers is vrij." te vervangen door "De media zijn vrij". Het eerste lid zou dan als volgt luiden: "De media zijn vrij; de censure kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers." Deze tekst breidt niet alleen de eerste (de vrijheid) doch ook de tweede waarborg (het censuurverbod) uit. Die tweede waarborg is immers zeer ruim geformuleerd en kan dan, na de herziening ook geacht worden niet alleen op de drukpers, maar op alle media te slaan. De tekst over de derde waarborg zou echter alleen de actoren vermelden die een aandeel hebben in de uitoefening van de klassieke drukpersvrijheid."

(2) Het begrip informatiemedia

Het oorspronkelijke voorstel gebruikt de term "informatiemedia". Die keuze werd ingegeven door de wil dicht bij de opdracht van de preconstituante te blijven, die stelde dat artikel 25 mag worden herzien "teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen". De term informatiemedia wilde daar nauw bij aansluiten, en tegelijk duidelijk verwijzen naar media.

Terecht werd echter door verschillende experts gewezen op de nood aan een nadere omschrijving van dit begrip, en gevraagd het meer omvattende "media" te overwegen. Het onderscheid tussen "informatiemedia" en andere media zou immers niet duidelijk zijn, en kunnen leiden tot een ongewenste beperking van het toepassingsgebied van het herziene

conséquence éventuelle l'apparition d'une distinction entre les "médias d'information" et les "autres médias".¹

Le professeur Velaers écrit ainsi ce qui suit: "Il nous apparaît qu'il serait préférable d'opter pour la notion de "médias", de "médias de communication" ou de "médias de masse". En effet, la notion de "médias d'information" semble suggérer que ces médias ne seront protégés que pour autant qu'ils diffusent des "informations", alors que la liberté d'expression et la liberté de presse sont toujours censés s'appliquer aux opinions comme aux informations." (traduction)

Selon le professeur Velaers, une telle modification ne soulève aucune objection de principe: "Il est vrai que le terme "moyens d'information" figure explicitement dans la déclaration de révision de la Constitution. Toutefois, nous estimons, d'une part, que le préconstituant n'a pas souhaité, au travers de ce choix, utiliser une notion qui visait à exclure certains médias, et, d'autre part, qu'il n'appartient pas au préconstituant de prescrire les termes que le constituant devra exactement utiliser. S'il est vrai que le préconstituant peut définir le "sujet" d'un nouvel article ou d'une nouvelle disposition, il ne peut néanmoins pas indiquer expressément quel dispositif et quels termes doivent être précisément inscrits dans la nouvelle disposition."

Le professeur Voorhoof a également exprimé sa préférence pour le concept plus accepté de "médias". On lit ce qui suit dans sa contribution écrite: "L'utilisation du mot "médias" garantit que les "moyens d'information" seront également pris en compte et répondra ainsi au moins au souhait du préconstituant. L'article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE exige d'ailleurs également que "la liberté et le pluralisme des médias" soient respectés. La Recommandation du Conseil de l'Europe "Sur une nouvelle notion des médias" (CM/REC 2011/7) met également l'accent sur les garanties de liberté pour les médias. La disposition de l'article 25 de la Constitution ("La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie") consacre un principe important dans la Constitution. Ce qui relève de la catégorie des "médias", ce que couvre précisément cette liberté, jusqu'où elle va, dans quelles circonstances, sous quelles conditions et par qui elle pourra être restreinte et quelles seront les responsabilités à cet égard, est ou sera fixé par la législation et ensuite interprété et appliqué par la jurisprudence en tenant compte du principe constitutionnel fondamental de la liberté et de l'interdiction de la censure. Le sens et la portée de

artikel 25, waarbij dan een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen "informatiemedia" en "andere media".¹

Zo schrijft professor Velaers: "Het komt ons voor dat het beter is te opteren voor het begrip "media", "communicatiemedia" of "massamedia". Het begrip "informatiemedia" lijkt immers te suggereren dat deze media slechts worden beschermd voor zover ze "informatie" verspreiden, terwijl de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid steeds geacht worden betrekking te hebben zowel op opinies als op informatie."

Een dergelijke aanpassing kan volgens Velaers niet op principiële bezwaren stuiten: "Weliswaar wordt in de verklaring tot herziening van de grondwet uitdrukkelijk het begrip "informatiemiddelen" gebruikt. Het komt ons echter enerzijds voor dat de preconstituante daarmee niet een begrip heeft willen gebruiken dat bepaalde media beoogde uit te sluiten, en anderzijds dat het niet aan de preconstituante toekomt om voor te schrijven welke termen de Constituante precies dient te gebruiken. De preconstituante kan weliswaar het "onderwerp" van een nieuw artikel of een nieuwe bepaling vaststellen, doch niet precies aangeven welke regeling, met welke begrippen, precies in die nieuwe bepaling dienen te worden ingeschreven."

Ook professor Voorhoof uitte zijn voorkeur voor het meer aanvaarde begrip "media". In zijn schriftelijke bijdrage leest men: "Met het gebruik van de term media wordt gewaarborgd dat ook "informatiemiddelen" daaronder vallen, en er dus minstens tegemoet wordt gekomen aan de wens van de preconstituante. Overigens bepaalt ook Artikel 11, lid 2 van het Handvest van de Grondrechten van de EU: "De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd". Ook de Aanbeveling van de Raad van Europa "on a new notion of media" (CM/REC 2011/7) focust op de vrijheidswaarborgen voor de media. Door de bepaling in artikel 25 GW: "De media zijn vrij; de censure kan nooit worden ingevoerd" wordt een belangrijk principe grondwettelijk verankerd. Wat onder de categorie "media" valt, wat die vrijheid precies omvat, hoever die gaat, en in welke omstandigheden, onder welke voorwaarden en door wie deze vrijheid kan worden ingeperkt en wat de verantwoordelijkheden zijn, is of wordt vastgelegd in wetgeving en vervolgens geïnterpreteerd en toegepast door de rechtspraak, rekening houdende met het principiële grondwettelijk uitgangspunt van de vrijheid en het verbod van censure. Ook de betekenis en draagwijdte van het verbod van

¹ Seule l'Association flamande des journalistes (*Vlaamse Vereniging van Journalisten* (VVJ)) souhaitait limiter le champ d'application de l'article révisé aux "médias d'information", afin de prévoir une garantie spécifique pour le journalisme.

¹ Alleen de VVJ wilde het toepassingsgebied beperken tot "informatiemedia", om zo een bijzondere waarborg voor de journalistiek te voorzien.

l'interdiction de la censure sont, eux aussi, inévitablement affinis par la jurisprudence, notamment en application de l'article 19 de la Constitution. La limitation de principe de ces garanties constitutionnelles à la seule "*drukpers*" (presse écrite) dans le texte néerlandais (la version française renvoyant au concept plus large de "presse") n'est ni souhaitable, ni tenable et elle est en outre déjà partiellement dépassée par la jurisprudence." (traduction)

Enfin, les éditeurs de presse ont aussi vivement recommandé de "partir d'une définition large des "médias d'information" afin de couvrir toutes les expressions d'opinion à destination d'un public autre que celui qui est le témoin direct de ces expressions. L'intention du constituant de 1831 était de garantir la liberté d'expression des citoyens par tous les moyens permettant d'assurer cette expression. Alors qu'à l'époque, son seul support était écrit, dans la société actuelle, les moyens d'expression se sont largement multipliés." (traduction). Ils ont suggéré l'utilisation du mot "*pers*" (presse) en néerlandais. Toutefois, nous observons que le mot "médias" est un mot plus inclusif qui, comme l'a indiqué le professeur Voorhoof, est d'ailleurs également reconnu dans les documents internationaux.

Comme l'a en outre indiqué *avocats.be*, il est très difficile de justifier une distinction entre les journalistes professionnels et les autres personnes: "On réalise cependant qu'elle serait délicate à mettre en œuvre (où placer la limite?) et, surtout très attentatoire à la liberté d'expression. Seules certaines catégories de professionnels (titulaires d'un agrément? décerné par le pouvoir exécutif?) en bénéficieraient. Déjà l'exigence que l'expression d'une opinion ou d'une pensée soit structurée est critiquée par certains qui y voient une façon de réserver la liberté d'expression aux nantis."

Les auditions ont certes donné lieu à des discussions à propos de l'utilisation éventuelle du mot "expression" ("*uitdrukking*" ou "*meningsuiting*" en néerlandais) au lieu du mot "médias" proposé à titre d'alternative par le professeur Jacques Englebert. Il ressort toutefois de cette discussion que le mot "médias" semble être préféré au mot "expression". L'article 19 de la Constitution garantit en effet déjà la liberté d'expression en général. La professeure Elke Cloots a souligné qu'en introduisant la même terminologie à l'article 25, on créerait une répétition. Le professeur Voorhoof a en outre précisé que l'article 25 ne vise pas à protéger toute expression, mais plutôt les expressions qui bénéficient d'une certaine publicité. L'article 25 prévoit un régime de protection spécial pour les médias qui permettent que l'expression ait lieu en public

censure wordt onvermijdelijk verder ingevuld door de rechtspraak, mede in toepassing van artikel 19 GW. Het principieel beperken van die grondwettelijke waarborgen tot enkel de "drukpers" (in de Franstalige versie is overigens sprake van het ruimere "*la presse*") is onwenselijk, onhoudbaar en ook al deels door de rechtspraak achterhaald."

Ook de persuitgevers, ten slotte, benadrukten dat het aanbeveling verdient "uit te gaan van een ruime definitie van "informatiemedia" teneinde alle meningsuitingen aan een publiek, ander dan diegene die rechtstreeks getuige zijn van de meningsuiting, te dekken. De wil van de grondwetgever van 1831 was om burgers de vrijheid van meningsuiting te garanderen via alle middelen die een verspreiding van deze meningsuiting mogelijk maakten. Waar dat destijds enkel gebeurde in geschriften, zijn die middelen in de huidige samenleving sterk verveelvoudigd." Zij stelden het gebruik van het woord "pers" voor. Het komt de indieners echter voor dat "media" een meer inclusieve term is, die bovendien, zoals door professor Voorhoof toegelicht, ook in internationale documenten erkend wordt.

Zoals bovendien *avocats.be* stelde, is het erg moeilijk een onderscheid tussen professionele journalisten en anderen te rechtvaardigen: "On réalise cependant qu'elle serait délicate à mettre en œuvre (où placer la limite?) et, surtout très attentatoire à la liberté d'expression. Seules certaines catégories de professionnels (titulaires d'un agrément? décerné par le pouvoir exécutif?) en bénéficieraient. Déjà l'exigence que l'expression d'une opinion ou d'une pensée soit structurée est critiquée par certains qui y voient une façon de réserver la liberté d'expression aux nantis".

De hoorzittingen gaven weliswaar aanleiding tot enige discussie over het eventueel gebruik van het woord "uitdrukking" of "meningsuiting" (*expression*) in plaats van "media". Dat werd door professor Englebert naar voren geschoven als alternatief. In het licht van de gevoerde discussie lijkt "media" echter te verkiezen boven "uitdrukking". Artikel 19 van de Grondwet waarborgt immers al de vrijheid van meningsuiting in het algemeen. Door professor Cloots werd erop gewezen dat men, door ook in artikel 25 dezelfde terminologie in te voeren, een herhaling zou creëren. Professor Voorhoof preciseerde bovendien dat artikel 25 niet elke uitdrukking beoogt te beschermen, maar wel de uitdrukkingen die een zekere openbaarheid genieten. Artikel 25 voorziet een speciale beschermingsregeling voor de media, door middel waarvan de uiting in het openbaar kan plaatsvinden.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, les mots "la presse" sont donc remplacés par les mots "les médias" à l'article 25. Toute expression, quelle que soit sa forme, rendue publique par tout média, sera ainsi protégée, y compris les dessins et les illustrations. La censure préventive ne pourra pas être appliquée. Toute ambiguïté visant la notion de "médias" pourra être levée dans la jurisprudence, comme l'a indiqué le professeur Voorhoof au cours des auditions, en renvoyant à l'article 11 précité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantit la liberté des "médias".

(3) La règle de la "cascade"

L'article 25, alinéa 2, prévoit la "responsabilité en cascade", qui détermine la personne qui sera poursuivie en cas de délit de presse: l'auteur, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur. Cette disposition a initialement été insérée pour éviter que les éditeurs, les imprimeurs ou les distributeurs n'exercent une censure privée.

Dans la proposition initiale, nous avons déjà formulé des réserves sur l'extension de la responsabilité en cascade aux "médias" en général. En effet, le processus rédactionnel des médias contemporains diffère nettement par exemple du fonctionnement des médias sociaux.

Le professeur Vrieling a indiqué que: "Ce principe n'est pas si facilement applicable dans les contextes supplémentaires où il s'appliquera, étant donné qu'il n'est manifestement pas formulé de manière "neutre d'un point de vue technologique". Dans le monde audio et audiovisuel (professionnel), les responsabilités et les hiérarchies sont assez différentes de celles du monde "écrivain" classique. Et pour l'internet, il n'est même pas clairement établi à qui, en réalité, les acteurs cités dans l'art. 25 correspondent." (traduction)

En outre, il a été souligné au cours des auditions qu'une extension serait contraire à la législation européenne. Le professeur Voorhoof a donné les précisions suivantes: "En outre, une extension de la règle de la responsabilité en cascade aux médias audiovisuels, d'une part, et aux médias en ligne (le cas échéant, les plateformes internet et les fournisseurs d'accès à internet), d'autre part, pose des problèmes du point de vue du droit de l'Union européenne, vu la responsabilité attribuée par la directive de l'Union européenne relative aux services de médias audiovisuels aux radiodiffuseurs, en l'occurrence aux fournisseurs de services de médias audiovisuels (DIR 2010/13, 2018/1808) et vu le régime de responsabilité (limitée) qui vaut pour les plateformes internet/les fournisseurs d'accès

Op basis van het geheel van deze overwegingen, wordt "drukkers" in artikel 25 zodoende vervangen door "media". Elke meningsuiting, ongeacht de gebruikte uitingsvorm, die middels eender welk medium openbaar of publiek wordt gemaakt, zal zo beschermd worden, met inbegrip van tekeningen en afbeeldingen. Preventieve censuur zal niet kunnen worden toegepast. Enige onduidelijkheid over het begrip "media" kan, zoals professor Voorhoof in de hoorzittingen opmerkte, in de rechtspraak worden opgevangen door te verwijzen naar het eerder vermelde artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat de vrijheid van "de media" waarborgt.

(3) De cascadereregeling

Artikel 25, tweede lid, voorziet in de zogenaamde "getrapte aansprakelijkheid", of cascadereregeling. Dit legt vast wie er wordt vervolgd bij een drukpersmisdrijf: schrijver, uitgever, drukker of verspreider. De bepaling werd oorspronkelijk ingevoegd om privé-censuur door uitgevers, drukkers of verspreiders te vermijden.

Al in het oorspronkelijke voorstel werd door de indieners enig voorbehoud aangetekend tegen de uitbreiding van de getrapte aansprakelijkheid naar de "media" in het algemeen. Het redactioneel proces van hedendaagse media verschilt immers wezenlijk van bijvoorbeeld de manier waarop sociale media werken.

Zo stelde professor Vrieling: "Het beginsel is niet zo eenvoudig toepasbaar in de bijkomende contexten waarin het zal gelden, daar het allesbehalve "technologieneutraal" geformuleerd is. In de (professionele) audio- en audiovisuele wereld liggen de verantwoordelijkheden en hiërarchieën bijvoorbeeld nogal anders dan in de klassieke "schrijvende" wereld. En inzake internet is het zelfs niet eenduidig met wie de in artikel 25 vernoemde actoren eigenlijk overeenkomen."

Bovendien werd er tijdens de hoorzittingen op gewezen dat een uitbreiding op gespannen voet zou staan met Europese wetgeving. Professor Voorhoof lichtte dat als volgt toe: "Bovendien dreigt een uitbreiding van de regel van de getrapte aansprakelijkheid naar de audiovisuele media enerzijds, en voor internetmedia (c.q. internetplatformen en -providers) anderzijds, problemen op de leveren vanuit EU-rechtelijk perspectief, gelet op de aansprakelijkheid die is toegewezen door de EU Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten aan de omroepen, c.q. aanbieders van audiovisuele mediadiensten (RL 2010/13, gew. 2018/1808) en gelet op de (beperkte) aansprakelijkheidsregeling die geldt voor internetplatforms/internetproviders, in toepassing van artikel 12-15 van de EU

à internet, en application de l'article 12-15 de la directive européenne sur le commerce électronique (DIR 2000/31) et de la future législation sur les services numériques." (traduction)

Le professeur Vrielink a lui aussi pointé ce problème: "Enfin, il convient également de situer la responsabilité en cascade – pour les médias autres que la presse écrite classique – dans le contexte du droit européen, qui contient plusieurs règles contraires au régime en cascade susceptible d'être étendu. En principe, le droit de l'Union européenne n'autorise pas les intermédiaires en ligne à contrôler le contenu des sites web qu'ils enregistrent/ transmettent ni à rechercher activement des activités illégales qui seraient pratiquées sur ces sites (art. 15 de la directive sur le commerce électronique). Ce principe est encore clairement conciliable avec la cascade (qui vise également à limiter au maximum l'ingérence des intermédiaires), mais est de plus en plus remis en question. Par exemple, la directive sur les services de médias audiovisuels (art. 28ter) et la directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique (art. 17, § 4) attendent une attitude nettement plus active de la part des intermédiaires en ligne." (traduction)

Pour des raisons similaires, les professeurs Cloots et Englebert, tout comme l'*Orde van Vlaamse Balies*, se sont également prononcés contre une extension du régime en cascade. Les journalistes, à une exception près, exprimaient également des réserves sur l'extension du régime en cascade aux nouveaux médias, ce régime pouvant poser des problèmes pratiques. Dans son avis, Benjamin Dalle, ministre flamand des Médias, s'est opposé à l'extension de la règle de la cascade aux médias autres que la presse écrite.

Dans le droit fil de ces recommandations, la présente révision n'opte pas pour une extension du régime en cascade et tend uniquement à modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 25. Cette démarche ne pose aucun problème sur la forme, comme l'a également reconnu le professeur Vrielink: "À cet égard, on peut simplement choisir de ne pas étendre la responsabilité en cascade aux autres médias" (traduction). En modifiant uniquement l'alinéa 1^{er}, il est clair que la responsabilité en cascade n'est pas étendue aux "médias" en général.

Le professeur Velaers a également souligné que la lisibilité de l'article 25 ne pose aucun problème. Dans son avis, il observe en effet que: "Le constituant n'est évidemment pas tenu de recourir à la possibilité que lui offre le préconstituant. Le constituant pourrait se limiter à n'étendre aux autres moyens d'information que les garanties de l'alinéa 1^{er} et non celles de l'alinéa 2 ... Pour n'étendre que les deux premières garanties de l'article 25, alinéa 1^{er}, aux autres médias, il suffirait de

Richtlijn Elektronische Handel (RL 2000/31) en de komende Digital Service A"

Ook professor Vrielink wees op dat probleem: "Tot slot moet de getrapte verantwoordelijkheid – voor andere media dan de klassieke geschreven pers – ook geplaatst worden in de context van het Europees recht, waarbinnen sommige regels op gespannen voet staan met de eventueel uit te breiden cascadereregeling. In principe mogen internettussenpersonen volgens EU-recht niet toezien op de inhoud van de websites die zij opslaan/doorgeven of actief opzoek gaan naar onwettige activiteiten die er zouden plaatsvinden (art. 15 eCommerce Richtlijn). Dit principe is nog duidelijk verzoenbaar met de cascade (die ook zo weinig mogelijk inmenging van tussenpersonen tot doel heeft), maar komt steeds meer op de helling te staan. Zo verwachten de Richtlijn audiovisuele mediadiensten (artikel 28ter) en de Richtlijn auteursrechten in de digitale eengemaakte markt (artikel 17, § 4) van internettussenpersonen al een veel actievere houding."

Om gelijkaardige redenen drukten ook professoren Cloots en Englebert zich uit tegen een uitbreiding van de cascadereregeling, net als de OVB. Onder journalisten was er, op een enkele uitzondering na, eveneens enig voorbehoud over de uitbreiding van de cascadereregeling naar nieuwe media, die voor praktische problemen zou kunnen zorgen. Ook Vlaams minister van Media Benjamin Dalle sprak zich in zijn advies uit tegen de uitbreiding van de cascadereregeling naar de andere media dan de drukpers.

Er wordt, geheel in lijn met deze aanbevelingen, dan ook gekozen om de cascadereregeling bij deze herziening niét uit te breiden, en alleen het eerste lid van artikel 25 aan te passen. Dat is vormelijk geen probleem, zoals ook erkend werd door professor Vrielink: "Daarbij kan men ervoor kiezen om de getrapte aansprakelijkheid simpelweg niet uit te breiden tot de andere media." Door alleen het eerste lid aan te passen, is duidelijk dat de getrapte aansprakelijkheid niet uitgebreid wordt naar de "media" in het algemeen.

Ook professor Velaers benadrukte dat de leesbaarheid van artikel 25 geen probleem stelt. In zijn advies stelt hij immers: "Uiteraard is de Constituante niet verplicht om van de mogelijkheid die de Preconstituante haar biedt, gebruik te maken. De Constituante zou zich ertoe kunnen beperken om slechts de waarborgen uit het eerste lid, en niet die van het tweede lid, uit te breiden tot andere informatiemiddelen ... Om slechts de eerste twee waarborgen in artikel 25, eerste lid uit

remplacer les mots “La presse est libre” par les mots “Les médias sont libres.” (traduction).

Rien ne s’oppose à ce que l’on poursuive la réflexion, sous une prochaine législature, à propos d’une refonte éventuellement complète de la réglementation en cascade, mais il serait toutefois préférable de modifier dès à présent, puisque l’occasion se présente, ce point de l’article 25. Les professeurs Voorhoof, Englebert et Vrielink et l’OVb se sont d’ailleurs ralliés à cette position au cours des auditions.

En conclusion

Enfin, il convient d’examiner brièvement la cohérence entre les articles 25 et 150 de la Constitution. L’article 150 renvoie en effet à la notion de “délits de presse”, qui renvoie implicitement à la presse évoquée à l’article 25. La question qui se pose dès lors est de savoir quel pourrait être l’impact d’une modification de l’article 25 sur l’article 150. La modification de l’article 25 entraînera-t-elle l’obligation de dorénavant lire, à l’article 150, “délit médiatique” au lieu de “délit de presse”?

La réponse à cette question est négative: au fil des ans, la jurisprudence a conféré une signification précise à la notion de délit de presse et celle-ci ne sera pas impactée par la modification de l’article 25. Elle ne serait altérée que si l’article 150 était également modifié et que les mots “délit de presse” étaient remplacés par les mots “délit médiatique”.

te breiden tot de andere media, zou het volstaan de woorden “De drukpers is vrij.” te vervangen door “De media zijn vrij.”

Niets belet dat in een volgende legislatuur verder wordt nagedacht over een eventueel volledige herziening van de cascadereregeling. Het is echter te verkiezen om dit aspect uit artikel 25 nu de mogelijkheid zich voordoet al te wijzigen. De professoren Voorhoof en Englebert en de OVb traden dit standpunt tijdens de hoorzittingen desgevraagd overigens bij, net als professor Vrielink.

Tot slot

Het verdient nog de aanbeveling kort stil te staan bij de samenhang tussen de artikelen 25 en 150 van de Grondwet. In artikel 150 is er immers sprake van het concept drukpersmisdrijf. Dat verwijst impliciet naar de drukpers waarvan sprake in artikel 25. De vraag die zich bijgevolg stelt is welke impact een wijziging van artikel 25 mogelijk heeft op artikel 150. Heeft een wijziging van artikel 25 tot resultaat dat in artikel 150 drukpersmisdrijf voortaan gelezen moet worden als mediamisdrijf?

Het antwoord op die vraag is volgens ons negatief: aan het concept drukpersmisdrijf heeft de rechtspraak doorheen de jaren een precieze betekenis gegeven. Die wordt niet beïnvloed door een wijziging van artikel 25. Alleen als ook artikel 150 zou worden gewijzigd, en drukpersmisdrijf wordt vervangen door mediamisdrijf, kan er daarvan sprake zijn.

Kristof CALVO (Ecolo-Groen)
Claire HUGON (Ecolo-Groen)