

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

17 mai 2022

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant la loi  
du 30 juillet 2018 relative  
à la protection des personnes physiques à  
l'égard des traitements de données  
à caractère personnel, en ce qui concerne  
le traitement de données à caractère  
personnel effectué à des fins journalistiques**

(déposée par Mmes Julie Chanson et  
Eva Platteau)

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 mei 2022

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van de wet  
van 30 juli 2018 betreffende  
de bescherming van natuurlijke personen  
met betrekking tot de verwerking  
van persoonsgegevens wat de verwerking  
van persoonsgegevens voor journalistieke  
doeleinden betreft**

(ingediend door de dames Julie Chanson en  
Eva Platteau)

**RÉSUMÉ**

*Lors de la transposition du Règlement général sur la protection des données (RGPD) dans la législation nationale, le législateur belge a opté pour une définition stricte de la notion de "traitement de données à caractère personnel effectué à des fins journalistiques" (article 85 du RGPD). Seules les personnes qui "s'impos[ent] des règles de déontologie journalistique" peuvent invoquer les exemptions journalistiques prévues pour le traitement de données à caractère personnel.*

*Cette disposition rétrécit le champ d'application de ces exemptions et, à la lumière de l'arrêt Buivids de la Cour de justice de l'Union européenne, est même contraire au droit européen.*

*Cette proposition de loi vise à supprimer la référence à la déontologie journalistique et à renforcer la protection du journalisme au sens large et des "chiens de garde" de la société démocratique, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, ainsi que des avis du Conseil d'État.*

**SAMENVATTING**

*Bij de omzetting van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in nationaal recht koos de Belgische wetgever ervoor om de "verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden" (artikel 85 AVG) eng te omschrijven. Alleen wie zich "de naleving van journalistieke deontologische regels tot taak stelt", kan zich beroepen op de journalistieke uitzonderingen voor de verwerking van persoonsgegevens.*

*Die bepaling verengt het toepassingsgebied van deze uitzonderingen en is krachtens het arrest Buivids van het Hof van Justitie van de Europese Unie zelfs strijdig met het Europees recht.*

*Dit wetsvoorstel beoogt de verwijzing naar de journalistieke deontologie te schrappen en de bescherming van de journalistiek in brede zin en van waakhonden van de democratische samenleving te versterken rekening houdend met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Grondwettelijk Hof en de adviezen van de Raad van State.*

07023

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 <sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La liberté d'expression est l'un des fondements de notre société démocratique. Cette liberté fondamentale permet la libre circulation des idées et de l'information. C'est la liberté d'expression qui rend le débat démocratique possible et qui fournit ainsi à la démocratie un apport vital d'oxygène.

Cependant, le droit à la vie privée est tout aussi fondamental. Les technologies modernes investissent de plus en plus de domaines de notre société. L'information est accessible à tous et connaît de nouveaux modes d'utilisation et de diffusion. Cela crée de nouveaux défis qui mettent parfois en conflit le droit à la liberté d'expression et le droit à la vie privée.

Il convient par conséquent de trouver un équilibre réfléchi entre les deux, sur la base de faits et de circonstances concrètes. Le Règlement général sur la protection des données<sup>1</sup> (ci-après "RGPD")<sup>2</sup> vise à établir un tel équilibre en son article 85. Celui-ci prévoit que certains articles du RGPD ne s'appliquent pas, ou seulement en partie, lorsqu'il s'agit d'activités journalistiques ou de formes d'expression académique, artistique ou littéraire, de sorte que le droit à la protection des données à caractère personnel puisse être concilié, par la loi, avec le droit à la liberté d'expression. L'article 85 du RGPD charge les États membres de concrétiser cette disposition et d'établir cet équilibre.

Il ressort de l'arrêt Buivids de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>3</sup> que le législateur belge n'a pas défini correctement cet équilibre. En conséquence, il convient de modifier l'article 24 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 4 mai 2016.

<sup>2</sup> RGPD: Règlement général sur la protection des Données.

<sup>3</sup> Cour de Justice de l'Union européenne, 14 février 2019, n°C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0345>

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De vrijheid van meningsuiting is een van de fundamentele van onze democratische samenleving. Deze fundamentele vrijheid laat de vrije circulatie van ideeën en informatie toe. Het is de vrijheid van meningsuiting die een democratisch debat mogelijk maakt en zo de democratie voorziet van een levensnoodzakelijke toevoer van zuurstof.

Het recht op privéleven is evenwel even fundamenteel. Moderne technologieën doen hun intrede in steeds meer onderdelen van onze samenleving. Informatie is voor iedereen beschikbaar en wordt op nieuwe manieren gebruikt en verspreid. Dit creëert nieuwe uitdagingen die het recht op vrije meningsuiting soms in conflict brengt met het recht op privéleven.

Tussen beiden moet daarom een goed doordacht evenwicht worden gevonden op basis van concrete feiten en omstandigheden. De Algemene Verordening Gegevensbescherming<sup>1</sup> (hierna: "AVG", in het Engels GDPR)<sup>2</sup> beoogt een dergelijk evenwicht vast te leggen in artikel 85. Daarin wordt bepaald dat bepaalde artikelen van de AVG niet, of slechts gedeeltelijk, van toepassing zijn wanneer er sprake is van journalistieke activiteiten, of van academische, artistieke of literaire uitdrukkingsvormen, opdat het recht op bescherming van persoonsgegevens wettelijk in overeenstemming kan worden gebracht met het recht op vrijheid van meningsuiting. Aan de lidstaten van de Europese Unie werd, krachtens artikel 85 AVG, de opdracht gegeven deze bepaling te concretiseren en een dergelijk evenwicht uit te werken.

Uit het arrest Buivids van het Hof van Justitie van de Europese Unie (*European Court of Justice, ECJ*)<sup>3</sup>, blijkt dat de Belgische wetgever dat evenwicht niet goed heeft geformuleerd. Artikel 24 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* op 4 mei 2016.

<sup>2</sup> GDPR: *General Data Protection Regulation*.

<sup>3</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0345>

à l'égard des traitements de données à caractère personnel<sup>4</sup> (ci-après: "loi sur la protection des données à caractère personnel"). Ainsi qu'il sera démontré ci-après, la suppression de la référence à la déontologie journalistique et l'ajout d'une référence à l'intérêt général permettraient de mettre ledit article 24 en conformité, de manière satisfaisante, avec à la fois l'arrêt Buivids, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et les avis du Conseil d'État. Tel est l'objectif de la présente proposition de loi, qui vise à offrir une protection correcte au journalisme au sens large ainsi qu'aux "chiens de garde" de la démocratie, sans pour autant porter atteinte aux principes majeurs de la protection des données énoncés dans le RGPD.

### 1. Le RGPD: une mauvaise transposition dans la législation belge

L'article 85 du RGPD dispose ce qui suit:

"Traitement et liberté d'expression et d'information

1. Les États membres concilient, par la loi, le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement et le droit à la liberté d'expression et d'information, y compris le traitement à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire.

2. Dans le cadre du traitement réalisé à des fins journalistiques ou à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire, les États membres prévoient des exemptions ou des dérogations au chapitre II (principes), au chapitre III (droits de la personne concernée), au chapitre IV (responsable du traitement et sous-traitant), au chapitre V (transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales), au chapitre VI (autorités de contrôle indépendantes), au chapitre VII (coopération et cohérence) et au chapitre IX (situations particulières de traitement) si celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information.

<sup>4</sup> Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, publiée au *Moniteur belge* le 5 septembre 2018.

met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens<sup>4</sup> (hierna: "wet bescherming persoonsgegevens") moet daarom worden aangepast. Zoals hierna wordt aangetoond, kan artikel 24 op bevredigende wijze in overeenstemming worden gebracht met zowel het arrest Buivids als met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviezen van de Raad van State door het schrappen van de verwijzing naar de journalistieke deontologie en het toevoegen van een verwijzing naar het algemeen belang. Dat is de doelstelling van dit wetsvoorstel dat de journalistiek in brede zin en de waakhonden van de democratie een correcte bescherming wil bieden zonder daarbij afbreuk te doen aan de belangrijke principes van gegevensbescherming in de AVG.

### 1. De AVG: een gebrekkige omzetting in Belgisch recht

De AVG bepaalt in artikel 85:

"Verwerking en vrijheid van meningsuiting en van informatie

1. De lidstaten brengen het recht op bescherming van persoonsgegevens overeenkomstig deze verordening wettelijk in overeenstemming met het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie, daaronder begrepen de verwerking voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingsvormen.

2. Voor verwerking voor journalistieke doeleinden of ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingsvormen stellen de lidstaten uitzonderingen of afwijkingen vast van hoofdstuk II (beginselen), hoofdstuk III (rechten van de betrokkene), hoofdstuk IV (de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker), hoofdstuk V (doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen of internationale organisaties), hoofdstuk VI (onafhankelijke toezichhoudende autoriteiten), hoofdstuk VII (samenwerking en coherentie) en hoofdstuk IX (specifieke gegevensverwerkingssituaties) indien deze noodzakelijk zijn om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de vrijheid van meningsuiting en van informatie.

<sup>4</sup> Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking persoonsgegevens, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 5 september 2018.

3. Chaque État membre notifie à la Commission les dispositions légales qu'il a adoptées en vertu du paragraphe 2 et, sans tarder, toute disposition légale modificative ultérieure ou toute modification ultérieure les concernant."<sup>5</sup>.

En d'autres termes, l'article 85 du RGPD oblige les États membres à prévoir des exemptions à l'application du RGPD si celles-ci sont nécessaires "dans le cadre du traitement réalisé à des fins journalistiques ou à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire", en vue de la protection de la liberté d'information.

À cet égard, le considérant 153<sup>6</sup> précise ce qui suit: "Pour tenir compte de l'importance du droit à la liberté d'expression dans toute société démocratique, il y a lieu de retenir une interprétation large des notions liées à cette liberté, telles que le journalisme."

Le législateur belge a concrétisé cette obligation au travers de la loi sur la protection des données à caractère personnel.

L'article 24 de cette loi dispose ce qui suit:

"Art. 24. § 1<sup>er</sup>. On entend par traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques la préparation, la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l'archivage à des fins d'informer le public, à l'aide de tout média et où responsable du traitement s'impose des règles de déontologie journalistique.

§ 2. Les articles 7 à 10, 11.2, 13 à 16, 18 à 20 et 21.1 du Règlement ne s'appliquent pas aux traitements de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire.

§ 3. Les articles 30.4, 31, 33 et 36 du Règlement ne s'appliquent pas aux traitements à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire lorsque leur application compromettrait une

<sup>5</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), publié au Journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016, p. L.119/83

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), publié au Journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016, p. L.119/28, dernière phrase du considérant 153.

3. Elke lidstaat deelt de Commissie de overeenkomstig lid 2 vastgestelde wetgevingsbepalingen mee, alsook onverwijld alle latere wijzigingen daarvan."<sup>5</sup>

Artikel 85 AVG verplicht de lidstaten met andere woorden uitzonderingen op de AVG vast te stellen indien die noodzakelijk zijn voor de "verwerking voor journalistieke doeleinden of ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukingsvormen" en dit met het oog op de bescherming van de vrijheid van meningsuiting.

Daarbij wordt in overweging 153<sup>6</sup> verduidelijkt: "Gelet op het belang van het recht van vrijheid van meningsuiting in elke democratische samenleving, dienen begrippen die betrekking hebben op die vrijheid, zoals journalistiek, ruim te worden uitgelegd."

De Belgische wetgever gaf in 2018 gestalte aan deze verplichting middels de wet bescherming persoonsgegevens.

In artikel 24 van deze wet wordt bepaald:

"Art. 24. § 1. Onder verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden wordt verstaan de voorbereiding, het verzamelen, opstellen, voortbrengen, verspreiden of archiveren ten behoeve van het informeren van het publiek, met behulp van elke media en waarbij de verwerkingsverantwoordelijke zich de naleving van journalistieke deontologische regels tot taak stelt.

§ 2. De artikelen 7 tot 10, 11.2, 13 tot 16, 18 tot 20 en 21.1 van de Verordening zijn niet van toepassing op verwerkingen van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukingsvormen.

§ 3. De artikelen 30.4, 31, 33 en 36 van de Verordening zijn niet van toepassing op de verwerkingen voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukingsvormen wanneer door

<sup>5</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* op 4 mei 2016, pag. L.119/83.

<sup>6</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* op 4 mei 2016, pag. L. 119/28, laatste zin van overweging 153.



publication en projet ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article.

§ 4. Les articles 44 à 50 du Règlement ne s'appliquent pas aux transferts de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire vers des pays tiers ou à des organisations internationales dans la mesure où cela est nécessaire pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information.

§ 5. L'article 58 du Règlement ne s'applique pas aux traitements de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire lorsque son application fournirait des indications sur les sources d'information ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article.”

Il convient de noter que le législateur belge, contrairement à l'interprétation large requise par le RGPD conformément au considérant 153, a donné une interprétation restrictive à la notion de “fins journalistiques”. Plus précisément, il a été prévu que seul celui qui “s'impose des règles de déontologie journalistique” peut invoquer les exceptions prévues à l'article 24.

Cette disposition, qui a été introduite sur l'avis de la Commission de la protection de la vie privée (CPVP) de l'époque, a déjà fait l'objet de débats en 2018. Le Centre de Recherche Information, Droit et Société (CRIDS)<sup>7</sup>, entre autres, a jugé à l'époque que la référence à la déontologie journalistique n'était pas une bonne idée. Selon le CRIDS, le concept de déontologie était trop flou, il poserait des problèmes d'applicabilité et il restreindrait le bénéfice de l'exception aux seuls journalistes professionnels, à l'exclusion des lanceurs d'alerte ou ONG et associations “chiens de garde” que ne seraient pas soumis à ces règles déontologiques (tels qu'Amnesty International, Greenpeace, etc.).<sup>8</sup>

Les amendements présentés alors pour supprimer la référence à la déontologie journalistique n'ont pas été acceptés par la majorité de l'époque.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> CRIDS: Centre de recherche Information, Droit et Société.

<sup>8</sup> *Doc. parl.* Chambre 2017-2018, DOC 54 3126/002, p. 19, dernier tiret.

<sup>9</sup> *Doc. parl.* Chambre 2017-2018, DOC 54 3126/003, Rapport de la première lecture.

de toepassing ervan een voorgenomen publicatie in het gedrang wordt gebracht of het een controlemaatregel voorafgaandelijk aan de publicatie van een artikel zou uitmaken.

§ 4. De artikelen 44 tot 50 van de Verordening zijn niet van toepassing op doorgiften van persoonsgegevens verricht voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingsvormen aan derde landen of internationale organisaties in de mate dat het nodig is om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de vrijheid van meningsuiting en van informatie.

§ 5. Artikel 58 van de Verordening is niet van toepassing op verwerkingen van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingsvormen wanneer de toepassing ervan aanwijzingen zou verschaffen over de bronnen van informatie of een controlemaatregel voorafgaandelijk aan de publicatie van een artikel zou uitmaken.”

Opvallend is dat de Belgische wetgever, in tegenstelling tot de ruime interpretatie die door de AVG conform overweging 153 vereist is, een restrictieve interpretatie heeft gegeven aan het begrip “journalistieke doeleinden”. Meer specifiek werd bepaald dat alleen wie “zich de naleving van journalistieke deontologische regels tot taak stelt”, zich kan beroepen op de uitzonderingen bepaald in artikel 24.

Die bepaling, die er kwam op advies van de toenmalige Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL) (ook wel “Privacycommissie” genoemd), was reeds in 2018 voorwerp van debat. Onder andere het *Research Centre in Information, Law and Society* (CRIDS)<sup>7</sup>, oordeelde destijds dat de verwijzing naar de journalistieke deontologie geen goed idee was. Het begrip deontologie was volgens het CRIDS te vaag, zou aanleiding geven tot toepassingsproblemen en zou het voordeel van de uitzondering beperken tot de beroepsjournalisten, met uitsluiting van de klokkenluiders of ngo's en verenigingen die als “waakhond” optreden en die niet aan die deontologische regels zijn onderworpen (zoals Amnesty International, Greenpeace enzovoort).<sup>8</sup>

De amendementen die destijds werden ingediend om de verwijzing naar de journalistieke deontologie te schrappen, werden door de toenmalige meerderheid niet aanvaard.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> CRIDS: *Centre de Recherche Information, Droit et Société*.

<sup>8</sup> *Parl. St.* Kamer 2017-2018, DOC 54 3126/002, p.19, laatste streepje.

<sup>9</sup> *Parl. St.* Kamer 2017-2018, DOC 54 3126/003, Verslag van de eerste lezing.

Aujourd'hui, il ressort de la jurisprudence européenne que la restriction du traitement à des fins journalistiques à ceux qui s'imposent des règles de déontologie journalistique n'est en effet pas conforme au droit européen, comme l'a mis en évidence l'arrêt Buivids de la Cour européenne de justice de l'Union européenne.

## 2. L'arrêt Buivids (C-345/17): une définition fonctionnelle du journalisme

Dans l'arrêt Buivids<sup>10</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne a dû se prononcer sur une demande de décision préjudicielle de la Cour suprême de Lettonie. Cette demande a été présentée "dans le cadre d'un litige opposant M. Sergejs Buivids à la Datu valsts inspekcija (Autorité nationale de la protection des données, Lettonie) au sujet d'un recours visant à déclarer illégale une décision de cette autorité, selon laquelle M. Buivids aurait violé la législation nationale en publiant sur le site Internet [www.youtube.com](http://www.youtube.com) une vidéo, filmée par lui-même, de la prise de sa déposition dans les locaux du commissariat de la police nationale dans le cadre d'une procédure d'infraction administrative".<sup>11</sup>

Pour résumer, M. Buivids a filmé des agents de police sans leur autorisation et a publié cette vidéo sur le site Youtube. Les questions auxquelles il convenait de répondre dans ce contexte étaient de savoir:

(1) si l'enregistrement de ces images et leur publication sur le site Internet [www.youtube.com](http://www.youtube.com) relèvent du champ d'application de la directive 95/46, et;

(2) si de telles pratiques peuvent être considérées comme un traitement de données à caractère personnel aux fins de journalisme, au sens de l'article 9 de la directive 95/46.<sup>12</sup>

Par souci d'exhaustivité, il importe de souligner que la directive 95/46 a depuis lors été abrogée et remplacée par le Règlement européenne (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD). L'article 9 de la directive 95/46 – dont l'application a été examinée dans le cadre de l'affaire Buivids – s'énonçait comme suit:

<sup>10</sup> Cour de Justice de l'Union européenne, 14 février, 2019, n° C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0345>

<sup>11</sup> CJUE 14 février 2019, C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), point 2.

<sup>12</sup> Cour de Justice de l'Union européenne, 14 février 2019, n° C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), 27.

Vandaag blijkt uit de Europese rechtspraak dat de beperking van de verwerking voor journalistieke doeleinden tot wie zich de naleving van de journalistieke deontologie tot taak stelt, inderdaad niet strookt met het Europees recht. Dat werd duidelijk gemaakt in het arrest Buivids van het Europees Hof van Justitie van de Europese Unie).

## 2. Het arrest Buivids (C-345/17): een functionele definitie van journalistiek

In het arrest Buivids<sup>10</sup> diende het Europees Hof van Justitie van de Europese Unie zich uit te spreken over een verzoek om prejudiciële beslissing van de hoogste rechterlijke instantie van Letland. Het verzoek werd ingediend "in het kader van een geding tussen Sergejs Buivids en de Datu valsts inspekcija (Letse dienst gegevensbescherming) betreffende een beroep tot onrechtmatigverklaring van een door deze dienst vastgesteld besluit volgens hetwelk Buivids de nationale wetgeving heeft geschonden door op de website [www.youtube.com](http://www.youtube.com) een zelf opgenomen video te plaatsen waarop is te zien hoe hij in een politiebureau van de nationale politie, in het kader van een administratieve procedure wegens een overtreding, een verklaring aflegt".<sup>11</sup>

Samengevat had de heer Buivids politieagenten zonder hun toestemming gefilmd en die video op youtube geplaatst. De vragen die in die context een antwoord dienden te verkrijgen waren:

(1) of het maken van deze beelden en het plaatsen van de beelden op de website [www.youtube.com](http://www.youtube.com) binnen de werkingssfeer van richtlijn 95/46 vielen, en;

(2) of dergelijke gedragingen kunnen worden beschouwd als een verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden in de zin van artikel 9 van richtlijn 95/46;<sup>12</sup>

Voor de volledigheid is het belangrijk te duiden dat richtlijn 95/46 intussen werd opgeheven en vervangen door Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, ofwel de AVG. Artikel 9 van richtlijn 95/46 – waarvan de toepassing in de zaak Buivids werd onderzocht – luidde als volgt:

<sup>10</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0345>

<sup>11</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), randnummer 2.

<sup>12</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), randnummer 27.

“Traitements de données à caractère personnel et liberté d’expression

Les États membres prévoient, pour les traitements de données à caractère personnel effectués aux seules fins de journalisme ou d’expression artistique ou littéraire, des exemptions et dérogations au présent chapitre, au chapitre IV et au chapitre VI dans la seule mesure où elles s’avèrent nécessaires pour concilier le droit à la vie privée avec les règles régissant la liberté d’expression.”<sup>13</sup>

L’article 85 du RGPD reprend en partie le contenu de cet article (cf. *supra*).

En d’autres termes, tant la directive 95/46 que le RGPD obligent les États membres à prévoir des exemptions à l’application des régimes de protection des données pour les cas où le traitement de données est effectué à des fins journalistiques. C’est pourquoi la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne dans l’affaire Buivids demeure extrêmement pertinente.

Dans l’arrêt Buivids, la Cour estime d’abord que la directive 95/46 s’applique bel et bien à l’enregistrement vidéo de membres de la police et à la publication de la vidéo ainsi enregistrée sur un site internet comme *www.youtube.com*. Deuxièmement, la Cour estime qu’en l’occurrence, ces actes peuvent effectivement constituer un traitement de données à caractère personnel aux seules fins de journalisme:

“L’article 9 de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens que des circonstances de fait telles que celles de l’affaire au principal, à savoir l’enregistrement vidéo de membres de la police dans un commissariat, lors d’une prise de déposition, et la publication de la vidéo ainsi enregistrée sur un site Internet de vidéos sur lequel les utilisateurs peuvent envoyer, regarder et partager celles-ci, peuvent constituer un traitement de données à caractère personnel aux seules fins de journalisme, au sens de cette disposition, pour autant qu’il ressorte de ladite vidéo que ledit enregistrement et ladite publication ont pour seule finalité la divulgation au public d’informations, d’opinions ou d’idées, ce qu’il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.”<sup>14</sup>

La Cour arrive à cette conclusion sur la base des éléments suivants:

<sup>13</sup> directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A31995L0046>

<sup>14</sup> Cour de justice de l’Union européenne, 14 février 2019, n°C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), 70, 2)

“Verwerking van persoonsgegevens en vrijheid van meningsuiting

De Lid-Staten voorzien voor de verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke of voor artistieke of literaire doeleinden in uitzonderingen op en afwijkingen van de bepalingen van dit hoofdstuk en van de hoofdstukken IV en VI uitsluitend voor zover deze nodig blijken om het recht op persoonlijke levenssfeer te verzoenen met de regels betreffende de vrijheid van meningsuiting.”<sup>13</sup>

Artikel 85 van de AVG herneemt ten dele de inhoud van dit artikel (cf. *supra*).

Zowel richtlijn 95/46 als de AVG leggen de lidstaten met andere woorden de plicht op om uitzonderingen te voorzien op de regimes van gegevensbescherming wanneer de verwerking gebeurt voor journalistieke doeleinden. De rechtspraak van het Europees Hof van Justitie in de zaak Buivids blijft daarom uiterst relevant.

In het arrest Buivids besluit het Hof, ten eerste, dat richtlijn 95/46 wel degelijk van toepassing is op het filmen van politiemensen en de publicatie van de beelden op een website als *www.youtube.com*. Ten tweede besluit het Hof dat er, in dat geval, wel degelijk sprake kan zijn van de verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke doeleinden:

“Artikel 9 van richtlijn 95/46 moet aldus worden uitgelegd dat in geval van feitelijke omstandigheden zoals in het hoofdgeding – waarin een video-opname is gemaakt van politieagenten die op een politiebureau aanwezig zijn terwijl daar een verklaring wordt afgelegd en de opgenomen beelden zijn gepubliceerd op een website waarop gebruikers video’s kunnen plaatsen, bekijken en delen – sprake kan zijn van verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke doeleinden in de zin van deze bepaling voor zover uit die video valt af te leiden dat het doel van de opname en de publicatie uitsluitend erin bestond informatie, meningen of ideeën aan het publiek bekend te maken hetgeen aan de verwijzende rechterlijke instantie staat om na te gaan.”<sup>14</sup>

Het Hof komt tot dat besluit op basis van volgende elementen:

<sup>13</sup> richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A31995L0046>

<sup>14</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), randnummer 70, punt 2).



a. *La notion de journalisme doit être interprétée au sens large:*

“La Cour a déjà jugé que, afin de tenir compte de l’importance que détient la liberté d’expression dans toute société démocratique, il convient d’interpréter les notions y afférentes, dont celle de journalisme, de manière large.”<sup>15</sup>

b. *Les entreprises de média ne sont pas les seules à pouvoir invoquer l’exemption:*

“Ainsi, il ressort des travaux préparatoires de la directive 95/46 que les exemptions et les dérogations prévues à l’article 9 de cette directive s’appliquent non seulement aux entreprises de média, mais également à toute personne exerçant des activités de journalisme”<sup>16</sup>

c. *Le journalisme est envisagé d’un point de vue fonctionnel et a pour finalité la divulgation d’informations:*

“Il ressort de la jurisprudence de la Cour que les “activités de journalisme” sont celles qui ont pour finalité la divulgation au public d’informations, d’opinions ou d’idées, sous quelque moyen de transmission que ce soit.”<sup>17</sup>

d. *Le fait qu’un individu ne soit pas journaliste de profession ne l’exclut pas du champ d’application de l’article 9:*

“Ainsi, au regard de la jurisprudence de la Cour citée aux points 52 et 53 du présent arrêt, la circonstance que M. Buivids ne soit pas un journaliste de profession n’apparaît pas de nature à exclure que l’enregistrement de la vidéo en cause ainsi que la publication de celle-ci sur un site Internet de vidéos sur lequel les utilisateurs peuvent envoyer, regarder et partager celles-ci puissent relever de cette disposition.”<sup>18</sup>

e. *La publication peut être autorisée, même s’il n’est pas établi que les pratiques sont irrégulières:*

“En l’occurrence, il revient à la juridiction de renvoi de vérifier s’il ressort de la vidéo en cause que l’enregistrement et la publication de ladite vidéo avaient pour seule finalité la divulgation au public d’informations, d’opinions ou d’idées.

<sup>15</sup> Cour de justice de l’Union européenne, 14 février 2019, n°C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), 51.

<sup>16</sup> Cour de justice de l’Union européenne, 14 février 2019, n°C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), 52.

<sup>17</sup> Cour de justice de l’Union européenne, 14 février 2019, n°C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), 53.

<sup>18</sup> Cour de justice de l’Union européenne, 14 février 2019, n°C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), 55.

a. *Het begrip journalistiek moet ruim geïnterpreteerd worden:*

“Het Hof heeft al eerder geoordeeld dat het, teneinde rekening te houden met het belang dat aan de vrijheid van meningsuiting in elke democratische samenleving toekomt, noodzakelijk is de daarmee samenhangende begrippen, waaronder het begrip journalistiek, ruim uit te leggen.”<sup>15</sup>

b. *Niet alleen mediabedrijven kunnen beroep doen op de uitzondering:*

“Uit de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 95/46 volgt zodoende dat de in artikel 9 [...] bedoelde ontheffingen en uitzonderingen niet alleen gelden voor mediaondernemingen maar voor alle personen die journalistieke activiteiten ontplooiën.”<sup>16</sup>

c. *Journalistiek wordt functioneel bekeken en heeft als doel de bekendmaking van informatie:*

“Blijkens de rechtspraak van het Hof zijn ‘journalistieke activiteiten’ activiteiten die de bekendmaking aan het publiek van informatie, meningen of ideeën tot doel hebben, ongeacht het overdrachtsmedium.”<sup>17</sup>

d. *Dat iemand geen professioneel journalist is, sluit die persoon niet uit van het toepassingsgebied van artikel 9:*

“Zo blijkt, gelet op de in de punten 52 en 53 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof, de omstandigheid dat Buivids geen professioneel journalist is niet uit te sluiten dat de betrokken video-opname en de publicatie daarvan op een website waarop gebruikers video’s kunnen plaatsen, bekijken en delen, onder artikel 9 van richtlijn 95/46 kunnen vallen.”<sup>18</sup>

e. *Publicatie kan geoorloofd zijn, zelfs als niet vaststaat dat het om onregelmatige praktijken gaat:*

“In het onderhavige geval is het aan de verwijzende rechterlijke instantie om na te gaan of uit de betrokken video valt af te leiden dat het uitsluitende doel van de opname en de publicatie ervan was, informatie, meningen of ideeën aan het publiek bekend te maken.

<sup>15</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), randnummer 51.

<sup>16</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), randnummer 52.

<sup>17</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), randnummer 53.

<sup>18</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), randnummer 55.

À cette fin, la juridiction de renvoi pourra notamment prendre en considération le fait que, selon M. Buivids, la vidéo en cause a été publiée sur un site Internet afin d'attirer l'attention de la société sur les pratiques prétendument irrégulières de la police qui se seraient déroulées lors de sa prise de déposition.

Il convient, toutefois, de préciser que la constatation de telles pratiques irrégulières ne constitue pas une condition pour l'applicabilité de l'article 9 de la directive 95/46.<sup>19</sup>

La Cour de justice de l'Union européenne ne fait manifestement aucune référence à la nécessité de respecter la "déontologie journalistique". Au contraire, la Cour indique expressément que les journalistes non professionnels – dont on peut raisonnablement considérer qu'ils ne connaissent du moins pas entièrement la déontologie journalistique et ne s'efforcent donc pas non plus de la respecter – relèvent également du champ d'application de l'article 9.

Le seul critère important aux yeux de la Cour est de savoir si la finalité de l'enregistrement de la publication était la divulgation au public d'informations, d'opinions ou d'idées. À cet égard, il ne doit même pas être établi qu'il s'agissait effectivement de pratiques irrégulières, même s'il peut en particulier être pris en considération que la finalité était d'attirer l'attention de la société sur des pratiques prétendument irrégulières.<sup>20</sup>

Par conséquent, la référence à la déontologie journalistique, qui figure dans la législation belge, n'est pas compatible avec l'arrêt Buivids. Cette conclusion a déjà été tirée par diverses institutions et personnes immédiatement après l'arrêt.

L'Autorité de protection des données (APD) belge a ainsi indiqué concernant l'affaire Buivids et ce, en des termes qui ne laissent guère de marge d'interprétation, que:

"Il semble ainsi que le législateur belge devra revoir le champ d'application de l'article 24, qui limite donc l'exception journalistique du RGPD au seul "responsable du traitement qui s'impose des règles de déontologie

Met het oog daarop kan de verwijzende rechterlijke instantie in het bijzonder in overweging nemen dat de betrokken video volgens Buivids op een website is gepubliceerd om de aandacht van de bevolking te vestigen op vermeende onregelmatige praktijken van de politie die zouden hebben plaatsgevonden toen hij een verklaring aflegde.

Er moet evenwel op worden gewezen dat de vaststelling van dergelijke onregelmatige praktijken geen voorwaarde is voor de toepassing van artikel 9 van richtlijn 95/46.<sup>19</sup>

Het Hof van Justitie van de Europese Unie verwijst kennelijk geenszins naar de noodzaak de "journalistieke deontologie" na te leven. In tegendeel, het Hof stelt uitdrukkelijk dat ook niet-professionele journalisten – van wie men er redelijkerwijs vanuit kan gaan dat zij de journalistieke deontologie minstens niet volledig kennen en ze dus ook niet pogen na te leven – onder het toepassingsgebied van artikel 9 kunnen vallen.

Het enige criterium dat volgens het Hof van belang is, is of het doel van de opname en de publicatie was om informatie, meningen of ideeën aan het publiek bekend te maken. Daarbij hoeft zelfs niet vast te staan dat het inderdaad om onregelmatige praktijken ging, hoewel in het bijzonder in overweging kan worden genomen dat de bedoeling was de aandacht van de bevolking te vestigen op vermeende onregelmatige praktijken.<sup>20</sup>

Bijgevolg is de verwijzing naar de journalistieke deontologie, die in de Belgische wetgeving is opgenomen, niet compatibel met het arrest-Buivids. Die conclusie werd meteen na het arrest door verschillende instellingen en personen al getrokken.

Zo stelde de Belgische Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA), in woorden die weinig marge voor interpretatie laten, naar aanleiding van de zaak-Buivids:

"Het lijkt er dus op dat de Belgische wetgever het toepassingsgebied van artikel 24 zal moeten herzien, die de journalistieke uitzondering van de AVG beperkt tot uitsluitend de "verwerkingsverantwoordelijke die zich journalistieke, deontologische regels oplegt", om

<sup>19</sup> Cour de justice de l'Union européenne, 14 février 2019, n°C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), 59 à 61.

<sup>20</sup> Dans ce raisonnement transparait le concept d'"intérêt général". Voir *infra*.

<sup>19</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), randnummers 59-61.

<sup>20</sup> In deze redenering schemert het concept van "algemeen belang" door. Zie later.

journalistique”, afin de s’aligner avec la jurisprudence européenne.”<sup>21</sup>

L’APD n’est pas la seule à afficher ce point de vue.<sup>22</sup> Le cabinet d’avocats White&Case arrive à la même conclusion:

*“The same derogations apply to processing of personal data for journalistic purposes. The Law of 30 July 2018 limits the derogations for these purposes to persons abiding by the requirements of journalistic ethics, which appears to be too restrictive in light of the recent jurisprudence of the European Court of Justice (cf. Case C–345/17, 14 February 2019, Buivids v. Datu valsts inspekcija).”*<sup>23</sup>

En France aussi – le seul autre État membre de l’Union européenne, avec l’Estonie<sup>24</sup>, à avoir une définition restrictive similaire de ce qu’il y a lieu d’entendre par ‘finalités journalistiques’ – des voix se sont élevées en faveur d’une modification de la législation après l’arrêt Buivids.

La législation française requiert spécifiquement que “les règles déontologiques de la profession soient respectées” pour pouvoir prétendre à l’exception journalistique.<sup>25</sup> Cette condition doit elle aussi disparaître, a écrit l’avocat Etienne Wéry dans un article intitulé “*Les États vont devoir assouplir l’exception journalistique*”:

<sup>21</sup> Autorité de protection des données, “*Limitation pour des finalités journalistiques*”. Disponible sur: <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/themes/le-droit-a-l-image/loi-du-30-juillet-2018/limitation-pour-des-finalites-journalistiques>

<sup>22</sup> Wery, Etienne, 26 février 2019, “*Les États vont devoir assouplir l’exception journalistique*”. Disponible sur: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b0b0b959-49a4-4423-88aa-3c90e85ae7dc>

<sup>23</sup> Claeys, Elien. 13 novembre 2019. “*GDPR Guide to National Implementation: Belgium*”. Disponible sur: <https://www.whitecase.com/publications/article/gdpr-guide-national-implementation-belgium#q18>

<sup>24</sup> White&Case, 13 novembre 2019, “*GDPR Guide to National Implementation: Estonia*”. Disponible sur: <https://www.whitecase.com/publications/article/gdpr-guide-national-implementation-estonia#q18>; University of Cambridge, “*Data Protection Laws and Freedom of Expression: Estonia* “. Disponible sur: <https://www.civil.law.cam.ac.uk/projectseuropean-data-protection-laws-and-freedom-expression/estonia>

<sup>25</sup> Liard, Bertrand, 13 novembre 2019, “*GDPR Guide to National Implementation: France*”, Disponible sur: <https://www.whitecase.com/publications/article/gdpr-guide-national-implementation-france#q18>; University of Cambridge, “*Data Protection Laws and Freedom of Expression: France* “. Disponible sur: <https://www.civil.law.cam.ac.uk/projectseuropean-data-protection-laws-and-freedom-expression/france>; Légifrance, “*Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés*”. Disponible sur: [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000037090512/2018-07-05/](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000037090512/2018-07-05/)

deze in overeenstemming te brengen met de Europese rechtspraak.”<sup>21</sup>

De GBA staat met dat standpunt niet alleen.<sup>22</sup> Advocatenkantoor White&Case komt tot eenzelfde conclusie:

*“The same derogations apply to processing of personal data for journalistic purposes. The Law of 30 July 2018 limits the derogations for these purposes to persons abiding by the requirements of journalistic ethics, which appears to be too restrictive in light of the recent jurisprudence of the European Court of Justice (cf. Case C–345/17, 14 February 2019, Buivids v. Datu valsts inspekcija).”*<sup>23</sup>

Ook in Frankrijk – naast Estland<sup>24</sup> de enige andere lidstaat van de Europese Unie met een soortgelijke restrictieve definitie van wat onder journalistieke doeleinden begrepen moet worden – gingen na het arrest Buivids stemmen op om de wetgeving aan te passen.

Specifiek vereist de Franse wetgeving dat de “deontologische regels van het beroep gerespecteerd worden” om aanspraak te kunnen maken op de uitzondering voor journalistieke doeleinden.<sup>25</sup> Ook die voorwaarde moet verdwijnen, zo schreef advocaat Etienne Wéry in een stuk getiteld “*Les États vont devoir assouplir l’exception journalistique*”:

<sup>21</sup> Gegevensbeschermingsautoriteit, “*Beperking voor journalistieke doeleinden*”. Beschikbaar op: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/burger/thema-s/recht-op-afbeelding/wet-van-30-juli-2018/beperking-voor-journalistieke-doeleinden>

<sup>22</sup> Wery, Etienne, 26 februari 2019, “*Les États vont devoir assouplir l’exception journalistique*”. Beschikbaar op: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b0b0b959-49a4-4423-88aa-3c90e85ae7dc>

<sup>23</sup> Claeys, Elien. 13 november 2019. “*GDPR Guide to National Implementation: Belgium*”. Beschikbaar op: <https://www.whitecase.com/publications/article/gdpr-guide-national-implementation-belgium#q18>

<sup>24</sup> White&Case, 13 november 2019, “*GDPR Guide to National Implementation: Estonia*”. Beschikbaar op: <https://www.whitecase.com/publications/article/gdpr-guide-national-implementation-estonia#q18>; University of Cambridge, “*Data Protection Laws and Freedom of Expression: Estonia* “. Beschikbaar op: <https://www.civil.law.cam.ac.uk/projectseuropean-data-protection-laws-and-freedom-expression/estonia>

<sup>25</sup> Liard, Bertrand, 13 november 2019, “*GDPR Guide to National Implementation: France*”, Beschikbaar op: <https://www.whitecase.com/publications/article/gdpr-guide-national-implementation-france#q18>; University of Cambridge, “*Data Protection Laws and Freedom of Expression: France* “. Beschikbaar op: <https://www.civil.law.cam.ac.uk/projectseuropean-data-protection-laws-and-freedom-expression/france>; Légifrance, “*Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés*”. Beschikbaar op: [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000037090512/2018-07-05/](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000037090512/2018-07-05/)

*“L’arrêt Buivids s’oppose à la loi française informatique et libertés, qui restreint l’exception journalistique aux seuls journalistes professionnels, et la conditionne au respect des règles déontologiques.”<sup>26</sup>*

Les professeurs Thierry Léonard et Yves Pouillet arrivent à la même conclusion:

*“Au législateur belge, on rappellera que l’arrêt BUIVIDS du 14 février 2019 – mais déjà les arrêts précédents – admettent une conception très large de la finalité “journalistique” puisqu’il ne faut pas être un journaliste professionnel pour en bénéficier et que la condition de suivi des prescrits déontologiques de la profession n’est pas un requis. On ajoutera que l’article 85, § 1<sup>er</sup>, demande aux législateurs de régler également la question des conflits entre liberté d’expression et de protection des données. L’arrêt BUIVIDS (§ 63) rappelle que les dérogations au § 2 de l’article 85 pour concilier protection des données et liberté d’expression ne doivent être appliquées que si elles s’avèrent nécessaires, ce qui exclut, nous semble-t-il, d’admettre *in abstracto* et par principe la non-application de dispositions du RGPD du simple fait qu’une finalité journalistique soit poursuivie.”*

*“Au législateur français, on objectera de la même manière que le texte de l’article 80 de la loi Informatique et libertés est trop restrictif: les exceptions prévues ne valent en effet, que pour autant qu’elles soient nécessaires à l’expression universitaire, littéraire et artistique ou à l’exercice de l’activité journalistique à la double condition, qu’elle soit liée à la profession de journaliste et au respect de la déontologie professionnelle.”*

*“Si on peut concevoir que les législateurs des États européens prévoient des dérogations plus importantes lorsque l’activité de “journalisme” est effectuée dans un cadre professionnel et déontologique déterminé, il n’empêche que l’article 85 réclame l’attention du législateur également vis-à-vis de ce que la jurisprudence reconnaît également comme “activités journalistiques”, à savoir des messages de simples particuliers sur des forums publics à propos de questions d’intérêt public.”<sup>27</sup>*

L’objectif de la présente proposition de loi est par conséquent de modifier l’article concerné en supprimant la référence à la déontologie journalistique.

<sup>26</sup> Wery, Etienne, 26 février 2019, “Les États vont devoir assouplir l’exception journalistique”. Disponible sur: <https://www.droit-technologie.org/actualites/les-etats-vont-devoir-assouplir-l-exception-journalistique/>.

<sup>27</sup> Léonard, T et Pouillet, Y. “L’intérêt général comme arbitre du débat vie privée vs liberté d’expression dans le RGPD”. disponible sur: <http://www.crid.be/pdf/public/8564.pdf>. Voir aussi C. de Terwangne & A. Michel, « Processing of personal data for “journalistic purposes” » in *Deep Diving into Data Protection* (J. Herveg, dir.), Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 211-212.

*“L’arrêt Buivids s’oppose à la loi française informatique et libertés, qui restreint l’exception journalistique aux seuls journalistes professionnels, et la conditionne au respect des règles déontologiques.”<sup>26</sup>*

Ook professoren Thierry Léonard en Yves Pouillet komen tot die conclusie:

*“Au législateur belge, on rappellera que l’arrêt BUIVIDS du 14 février 2019 – mais déjà les arrêts précédents – admettent une conception très large de la finalité “journalistique” puisqu’il ne faut pas être un journaliste professionnel pour en bénéficier et que la condition de suivi des prescrits déontologiques de la profession n’est pas un requis. On ajoutera que l’article 85, § 1<sup>er</sup>, demande aux législateurs de régler également la question des conflits entre liberté d’expression et de protection des données. L’arrêt BUIVIDS (§ 63) rappelle que les dérogations au § 2 de l’article 85 pour concilier protection des données et liberté d’expression ne doivent être appliquées que si elles s’avèrent nécessaires, ce qui exclut, nous semble-t-il, d’admettre *in abstracto* et par principe la non-application de dispositions du RGPD du simple fait qu’une finalité journalistique soit poursuivie.”*

*“Au législateur français, on objectera de la même manière que le texte de l’article 80 de la loi Informatique et libertés est trop restrictif: les exceptions prévues ne valent en effet, que pour autant qu’elles soient nécessaires à l’expression universitaire, littéraire et artistique ou à l’exercice de l’activité journalistique à la double condition, qu’elle soit liée à la profession de journaliste et au respect de la déontologie professionnelle.”*

*“Si on peut concevoir que les législateurs des États européens prévoient des dérogations plus importantes lorsque l’activité de “journalisme” est effectuée dans un cadre professionnel et déontologique déterminé, il n’empêche que l’article 85 réclame l’attention du législateur également vis-à-vis de ce que la jurisprudence reconnaît également comme “activités journalistiques”, à savoir des messages de simples particuliers sur des forums publics à propos de questions d’intérêt public.”<sup>27</sup>*

De doelstelling van dit wetsvoorstel is bijgevolg het betreffende artikel aan te passen door de verwijzing naar de journalistieke deontologie te schrappen.

<sup>26</sup> Wéry, Etienne, 26 februari 2019, “Les États vont devoir assouplir l’exception journalistique”. Beschikbaar op: <https://www.droit-technologie.org/actualites/les-etats-vont-devoir-assouplir-l-exception-journalistique/>.

<sup>27</sup> Léonard, T en Pouillet, Y. “L’intérêt général comme arbitre du débat vie privée vs liberté d’expression dans le RGPD”. Beschikbaar op: <http://www.crid.be/pdf/public/8564.pdf>. en zie ook: C. de Terwangne & A. Michel, “Processing of personal data for journalistic puposes” in *Deep Diving into Data Protection* (J. Herveg, dir.), Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 211-212.



Il ne suffit cependant pas de supprimer sans plus la référence à la déontologie journalistique. Dans la reformulation de l'article 24, il doit être tenu compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

La Cour de justice de l'Union européenne rappelle en effet que les droits inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne correspondent à ceux inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme. Elle souligne cet égard que:

“(..) la CEDH a développé une série de critères pertinents qui doivent être pris en considération, notamment la contribution à un débat d'intérêt général, la notoriété de la personne visée, l'objet du reportage, le comportement antérieur de la personne concernée, le contenu, la forme et les répercussions de la publication, le mode et les circonstances dans lesquelles les informations ont été obtenues ainsi que leur véracité (...)”<sup>28</sup>

En vue de la reformulation de l'article 24, il convient donc d'examiner de plus près la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Bien que la Cour de justice de l'Union européenne n'observe en effet pas de référence à la déontologie journalistique dans la jurisprudence de la CEDH, cette dernière se réfère cependant régulièrement au respect de l'éthique journalistique. Il y a dès lors lieu de s'interroger sur la portée de cette référence et sur la manière dont elle s'articule avec l'arrêt *Buivids*, dans lequel ne figure aucune référence à la déontologie ou à l'éthique journalistique.

### 3. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

Comme on le sait, la Cour européenne des droits de l'homme estime que le journalisme bénéficie d'une protection spéciale. Selon la CEDH, la presse joue un rôle essentiel de chien de garde (*watchdog*) dans une société démocratique.

La liberté de la presse ne peut dès lors être restreinte que pour des motifs graves. La Cour a également jugé que le bénéfice de cette protection spéciale implique également une certaine responsabilité. L'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dispose en effet que le droit à la liberté d'expression “comporte des devoirs et des responsabilités”.

<sup>28</sup> Cour de justice de l'Union européenne 14 février 2019, n° C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (*Buivids*), 66.

Het volstaat evenwel niet de verwijzing naar de journalistieke deontologie zonder meer te schrappen. Bij de herformulering van artikel 24 dient rekening gehouden te worden met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

Het Hof van Justitie van de Europese Unie brengt immers in herinnering dat de rechten uit het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie corresponderen met de rechten in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het wijst er in dat verband op dat:

“(..) het EHRM een aantal relevante criteria heeft ontwikkeld waar rekening mee moet worden gehouden teneinde een evenwicht tot stand te brengen tussen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting. Dit zijn met name de bijdrage aan een debat van openbaar belang, de bekendheid van de betrokken persoon, het onderwerp van het bericht, het eerdere gedrag van de betrokken persoon, de inhoud, de vorm en de gevolgen van de publicatie, de wijze waarop en de omstandigheden waarin de informatie is verkregen en de waarachtigheid ervan (...)”<sup>28</sup>

Met het oog op de herformulering van artikel 24 past het dus de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van naderbij te bekijken. Hoewel het Hof van Justitie van de Europese Unie immers geen verwijzing naar de journalistieke deontologie leest in de rechtspraak van het EHRM, verwijst het EHRM wel degelijk regelmatig naar respect voor de journalistieke ethiek. De vraag stelt zich dus wat de reikwijdte van dergelijke verwijzing is en hoe die zich verhoudt tot het arrest *Buivids* waarin elke verwijzing naar de journalistieke deontologie of ethiek ontbreekt.

### 3. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

Zoals geweten, oordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat de journalistiek een bijzondere bescherming geniet. De pers speelt volgens het EHRM een essentiële rol als *waakhond* (*watchdog*) in een democratische samenleving.

De persvrijheid kan daarom alleen om zwaarwichtige redenen worden beperkt. Tegelijk heeft het Hof bepaald dat, om van die speciale bescherming te kunnen genieten, ook een zekere verantwoordelijkheid vereist is. Artikel 10.2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bepaalt immers dat het recht op vrije meningsuiting “plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt”.

<sup>28</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (*Buivids*), randnummer 66.

Sur cette base, la CEDH a développé dans sa jurisprudence plusieurs critères à prendre en compte dans l'optique d'éventuelles restrictions à la liberté de la presse. Les journalistes, en particulier, doivent agir de bonne foi, fournir des informations fiables et précises et agir conformément à l'éthique du journalisme.

Dans l'affaire AXEL SPRINGER AG v. GERMANY<sup>29</sup>, la Cour a ainsi estimé:

“93. Le mode d'obtention des informations et leur véracité jouent, eux aussi, un rôle important. La Cour a déjà jugé, en effet, que la garantie que l'article 10 offre aux journalistes, en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général, est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi sur la base de faits exacts et fournissent des informations “fiables et précises” dans le respect de la déontologie journalistique (voir, par exemple, Fressoz et Roire c. France [GC], no 29183/95, § 54, CEDH 1999-I; Pedersen et Baadsgaard, précité, § 78; et Stoll c. Suisse [GC], no 69698/01, § 103, CEDH 2007-V).”

Dans l'affaire BLADET TROMSØ AND STENSAAS v. NORWAY<sup>30</sup>, la Cour a estimé:

“65. L'article 10 de la Convention ne garantit toutefois pas une liberté d'expression sans aucune restriction même quand il s'agit de rendre compte dans la presse de questions sérieuses d'intérêt général. Le paragraphe 2 de cet article précise que l'exercice de cette liberté comporte des “devoirs et responsabilités”, qui valent aussi pour la presse. Ces “devoirs et responsabilités” peuvent revêtir de l'importance lorsque, comme en l'espèce, l'on risque de porter atteinte à la réputation de particuliers et de mettre en péril les “droits d'autrui”. [...] En raison des “devoirs et responsabilités” inhérents à l'exercice de la liberté d'expression, la garantie que l'article 10 offre aux journalistes en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect de la déontologie journalistique (arrêt Goodwin précité, p. 500, § 39; et arrêt Fressoz et Roire précité, § 54).”

<sup>29</sup> CEDH 7 février 2012, n° 39.954/08, Axel Springer AG/Germany <https://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2012/227.html>

<sup>30</sup> CEDH 20 mai 1999, n° 21980/93, Bladet Tromso an Stensaas/Norway [https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/1999/29.html&query=\(title:\(+BLADET+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/1999/29.html&query=(title:(+BLADET+)))

Op die basis heeft het EHRM in zijn rechtspraak enkele criteria ontwikkeld waarmee rekening moet worden gehouden wanneer het gaat om mogelijke beperkingen op de persvrijheid. Journalisten in het bijzonder moeten te goeder trouw handelen, betrouwbare en precieze informatie bezorgen en handelen overeenkomstig de ethiek van de journalistiek.

In de zaak AXEL SPRINGER AG v. GERMANY<sup>29</sup> oordeelde het Hof bijvoorbeeld:

93. *The way in which the information was obtained and its veracity are also important factors. Indeed, the Court has held that the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith and on an accurate factual basis and provide “reliable and precise” information in accordance with the ethics of journalism (see, for example, Fressoz and Roire v. France [GC], no. 29183/95, § 54, ECHR 1999-I; Pedersen and Baadsgaard, cited above, § 78; and Stoll v. Switzerland [GC], no. 69698/01, § 103, ECHR 2007-V).*

In de zaak BLADET TROMSØ AND STENSAAS v. NORWAY<sup>30</sup> stelde het Hof:

65. *Article 10 of the Convention does not, however, guarantee a wholly unrestricted freedom of expression even with respect to press coverage of matters of serious public concern. Under the terms of paragraph 2 of the Article the exercise of this freedom carries with it “duties and responsibilities”, which also apply to the press. These “duties and responsibilities” are liable to assume significance when, as in the present case, there is question of attacking the reputation of private individuals and undermining the “rights of others”. [...]. By reason of the “duties and responsibilities” inherent in the exercise of the freedom of expression, the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith in order to provide accurate and reliable information in accordance with the ethics of journalism (see the Goodwin judgment cited above, p. 500, § 39, and Fressoz and Roire cited above, § 54).*

<sup>29</sup> EHRM 7 februari 2012, nr. 39.954/08, Axel Springer AG/Germany <https://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2012/227.html>

<sup>30</sup> EHRM 20 mei 1999, nr. 21980/93, Bladet Tromso an Stensaas/Norway [https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/1999/29.html&query=\(title:\(+BLADET+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/1999/29.html&query=(title:(+BLADET+)))

Et de même dans l'affaire BERGENS TIDENDE AND OTHERS v. NORWAY<sup>31</sup>, la Cour a réitéré cette lecture:

“53. La Cour fait toutefois observer par ailleurs que l'article 10 de la Convention ne garantit pas une liberté d'expression sans aucune restriction, même en ce qui concerne la couverture médiatique des questions présentant un intérêt public sérieux. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 10, l'exercice de cette liberté comporte des “devoirs et responsabilités” qui s'appliquent aussi à la presse. Comme la Cour l'a noté dans l'arrêt *Bladet Tromsø et Stensaas* précité (§ 65), ces “devoirs et responsabilités” peuvent revêtir de l'importance lorsque, comme en l'espèce, l'on risque de porter atteinte à la réputation de particuliers et de mettre en péril les “droits d'autrui”. En raison des “devoirs et responsabilités” inhérents à l'exercice de la liberté d'expression, la garantie que l'article 10 offre aux journalistes en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi, de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect de la déontologie journalistique (arrêts *Goodwin c. Royaume-Uni* du 27 mars 1996, Recueil 1996-II, p. 500, § 39, et *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 54, CEDH 1999-I).”

La Cour attend donc des journalistes professionnels qu'ils respectent “l'éthique du journalisme” et qu'ils agissent de bonne foi. La question qui se pose est de savoir si une telle exigence peut également être imposée aux journalistes non professionnels qui remplissent malgré tout le rôle de chien de garde. En effet, selon la Cour, le rôle de chien de garde n'est pas réservé aux seuls journalistes professionnels. Les ONG, par exemple, peuvent également jouer ce rôle et lorsqu'elles le font, elles peuvent également compter sur une protection importante.

Dans l'affaire ANIMAL DEFENDERS INTERNATIONAL v. THE UNITED KINGDOM<sup>32</sup>, la Cour a ainsi estimé:

“103. [...] Dans le présent contexte, il y a lieu de noter que lorsqu'une ONG appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public elle exerce un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse (*Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, no 57829/00, § 42, 27 mai 2004”

<sup>31</sup> CEDH 2 mai 2000, n° 26132/95, *Bergens Tidende and others/ Norway*  
[https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2000/190.html&query=\(title:\(+BERGENS+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2000/190.html&query=(title:(+BERGENS+)))

<sup>32</sup> CEDH 11 septembre 2008, n° 48876/08, *Animal Defenders International/the United Kingdom*  
[https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2011/191.html&query=\(title:\(+ANIMAL+\)\)+AND+\(title:\(+DEFENDERS+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2011/191.html&query=(title:(+ANIMAL+))+AND+(title:(+DEFENDERS+)))

En ook in de zaak BERGENS TIDENDE AND OTHERS v. NORWAY<sup>31</sup> herhaalde het Hof die lezing:

“53. However, the Court further observes that Article 10 of the Convention does not guarantee a wholly unrestricted freedom of expression even with respect to press coverage of matters of serious public concern. Under the terms of paragraph 2 of the Article, the exercise of this freedom carries with it “duties and responsibilities” which also apply to the press. As the Court pointed out in the *Bladet Tromsø and Stensaas* judgment cited above, § 65, these “duties and responsibilities” assume significance when, as in the present case, there is question of attacking the reputation of private individuals and undermining the “rights of others”. By reason of the “duties and responsibilities” inherent in the exercise of freedom of expression, the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith in order to provide accurate and reliable information in accordance with the ethics of journalism (see the *Goodwin v. the United Kingdom* judgment of 27 March 1996, Reports 1996-II, p. 500, § 39, and *Fressoz and Roire v. France* [GC], no. 29183/95, § 54, ECHR 1999-I).”

Van professionele journalisten wordt door het Hof dus verwacht dat zij “de ethiek van de journalistiek” volgen en te goeder trouw handelen. De vraag die zich opdringt is of een dergelijke vereiste ook gesteld kan worden aan niet-professionele journalisten die toch de rol van waakhond opnemen. Niet alleen professionele journalisten kunnen volgens het Hof immers de rol van waakhond opnemen. Ook ngo's bijvoorbeeld kunnen dat doen. Zij kunnen wanneer ze die rol opnemen eveneens rekenen op verregaande bescherming.

Zo oordeelde het Hof in de zaak ANIMAL DEFENDERS INTERNATIONAL v. THE UNITED KINGDOM<sup>32</sup>:

“103. [...] In the present context, it must be noted that, when an NGO draws attention to matters of public interest, it is exercising a public watchdog role of similar importance to that of the press (*Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia*, no. 57829/00, § 42, 27 May 2004).”

<sup>31</sup> EHRM 2 mei 2000, nr. 26132/95, *Bergens Tidende and others/ Norway*  
[https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2000/190.html&query=\(title:\(+BERGENS+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2000/190.html&query=(title:(+BERGENS+)))

<sup>32</sup> EHRM 11 september 2008, nr. 48876/08, *Animal Defenders International/the United Kingdom*  
[https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2011/191.html&query=\(title:\(+ANIMAL+\)\)+AND+\(title:\(+DEFENDERS+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2011/191.html&query=(title:(+ANIMAL+))+AND+(title:(+DEFENDERS+)))



Dans l'affaire *MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG v. HUNGARY*<sup>33</sup>, la cour a également été très claire:

“166. La Cour a aussi reconnu que la fonction consistant à créer des plateformes pour le débat public n'est pas l'apanage de la presse mais peut aussi être le fait d'autres acteurs, notamment des organisations non gouvernementales, dont les activités sont un élément essentiel d'un débat public éclairé. Elle a admis que lorsqu'une ONG appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public, elle exerce un rôle de “chien de garde public” semblable par son importance à celui de la presse (*Animal Defenders International c. Royaume-Uni [GC]*, no 48876/08, § 103, CEDH 2013 (extraits)) et peut donc être qualifiée de “chien de garde” social, fonction qui justifie qu'elle bénéficie en vertu de la Convention d'une protection similaire à celle accordée à la presse (*ibidem*, voir aussi *Társaság*, précité, § 27, et *Youth Initiative for Human Rights*, précité, § 20). Elle a reconnu l'apport important de la société civile au débat sur les affaires publiques (voir, par exemple, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, no 68416/01, § 89, CEDH 2005-II, et *Társaság*, précité, § 38).

167. La manière dont les “chiens de garde publics” mènent leurs activités peut avoir une incidence importante sur le bon fonctionnement d'une société démocratique. Il est dans l'intérêt d'une société démocratique de permettre à la presse d'exercer son rôle crucial de “chien de garde public” en communiquant des informations sur des sujets d'intérêt public (*Bladet Tromsø et Stensaas*, précité, § 59), et de donner aux ONG examinant les activités de l'État la possibilité de faire de même. [...]

168. Ainsi, la Cour estime que le point de savoir si la personne qui demande l'accès aux informations a pour but d'informer le public en sa qualité de “chien de garde” est une considération importante. Cela ne signifie pas, toutefois, que le droit d'accès à l'information doive s'appliquer exclusivement aux ONG et à la presse. La Cour rappelle que les chercheurs universitaires (*Başkaya et Okçuoğlu c. Turquie [GC]*, nos 23536/94 et 24408/94, §§ 61-67, CEDH 1999-IV, *Kenedi*, précité, § 42, et *Gillberg*, précité, § 93) et les auteurs d'ouvrages portant sur des sujets d'intérêt public (*Chauvy et autres c. France*, no 64915/01, § 68, CEDH 2004-VI, et *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France [GC]*, nos 21279/02 et 36448/02, § 48, CEDH 2007-IV) bénéficient aussi d'un niveau élevé de protection. Elle note également que, compte tenu de ce que les sites Internet contribuent grandement à améliorer l'accès du public à l'actualité et, de manière

In *MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG v. HUNGARY*<sup>33</sup> oordeelde het Hof verder in duidelijke bewoordingen:

“166. *The Court has also acknowledged that the function of creating various platforms for public debate is not limited to the press but may also be exercised by, among others, non-governmental organisations, whose activities are an essential element of informed public debate. The Court has accepted that when an NGO draws attention to matters of public interest, it is exercising a public watchdog role of similar importance to that of the press (see Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, § 103, ECHR 2013 (extracts)) and may be characterised as a social “watchdog” warranting similar protection under the Convention as that afforded to the press (ibid.; Társaság, cited above, § 27; and Youth Initiative for Human Rights, cited above, § 20). It has recognised that civil society makes an important contribution to the discussion of public affairs (see, for instance, Steel and Morris v. the United Kingdom, no. 68416/01, § 89, ECHR 2005-II; and Társaság, § 38, cited above).*

167. *The manner in which public watchdogs carry out their activities may have a significant impact on the proper functioning of a democratic society. It is in the interest of democratic society to enable the press to exercise its vital role of “public watchdog” in imparting information on matters of public concern (see Bladet Tromsø and Stensaas, cited above, § 59), just as it is to enable NGOs scrutinising the State to do the same thing. [...]*

168. *Thus, the Court considers that an important consideration is whether the person seeking access to the information in question does so with a view to informing the public in the capacity of a public “watchdog”. This does not mean, however, that a right of access to information ought to apply exclusively to NGOs and the press. It reiterates that a high level of protection also extends to academic researchers (see Başkaya and Okçuoğlu v. Turkey [GC], nos. 23536/94 and 24408/94, §§ 61-67, ECHR 1999-IV; Kenedi, cited above, § 42; and Gillberg, cited above, § 93) and authors of literature on matters of public concern (see Chauvy and Others v. France, no. 64915/01, § 68, ECHR 2004-VI, and Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France [GC], nos. 21279/02 and 36448/02, § 48, ECHR 2007-IV). The Court would also note that given the important role played by the Internet in enhancing the public's access to news*

<sup>33</sup> CEDH 8 novembre 2016, n° 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság/Hungary  
[https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2016/975.html&query=\(title:\(+MAGYAR+\)\)+AND+\(title:\(+HELSINKI+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2016/975.html&query=(title:(+MAGYAR+))+AND+(title:(+HELSINKI+)))

<sup>33</sup> EHRM 8 november 2016, nr. 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság/Hungary  
[https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2016/975.html&query=\(title:\(+MAGYAR+\)\)+AND+\(title:\(+HELSINKI+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2016/975.html&query=(title:(+MAGYAR+))+AND+(title:(+HELSINKI+)))



générale, à faciliter la diffusion de l'information (Delfi AS c. Estonie [GC], no 64569/09, § 133, CEDH 2015), la fonction des blogueurs et des utilisateurs populaires des médias sociaux peut aussi être assimilée à celle de "chien de garde public" en ce qui concerne la protection offerte par l'article 10.

En d'autres termes, la Cour indique clairement que les ONG, mais également les individus, peuvent bénéficier de la protection d'un "chien de garde". Elle précise toutefois que les ONG et les individus ont eux aussi certaines responsabilités à assumer:

"159. Dans ce contexte, on peut rappeler qu'en matière de liberté de la presse, la Cour a dit que, "[e]n raison des 'devoirs et responsabilités' inhérents à l'exercice de la liberté d'expression, la garantie que l'article 10 offre aux journalistes en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect de la déontologie journalistique" (Goodwin c. Royaume-Uni, 27 mars 1996, § 39, Recueil 1996-II, Fressoz et Roire c. France [GC], no 29183/95, § 54, CEDH 1999-I, et Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], no 21980/93, § 65, CEDH 1999-III). Les mêmes considérations devraient s'appliquer à une ONG jouant un rôle de "chien de garde" social (cet aspect est développé ci-après)."

Dans l'affaire MEDŽLIS ISLAMSKJE ZAJEDNICE BRČKO AND OTHERS v. BOSNIA AND HERZEGOVINA<sup>34</sup>, la Cour précise encore à ce sujet:

"86. Il y a lieu de souligner d'emblée que le rôle joué par une ONG qui signale un écart de conduite ou des irrégularités censément commis par des agents publics ne revêt pas moins d'importance que celui tenu par un particulier comme dans les précédents analogues à l'affaire Zakharov, même si, comme en l'espèce, le signalement ne se fonde pas sur l'expérience personnelle directe. D'ailleurs, la Cour a admis que, lorsqu'une ONG appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public, elle exerce un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse (Animal Defenders International c. Royaume-Uni [GC], n° 48876/08, § 103, CEDH 2013 (extraits)) et elle peut donc être qualifiée de "chien de garde" social, fonction qui justifie qu'elle bénéficie en vertu de la Convention d'une protection similaire à celle accordée à la presse (ibidem, et Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie [GC], n° 18030/11, § 166, 8 novembre 2016). [...]"

<sup>34</sup> CEDH 13 octobre 2015, n° 17224/11, Medzlis Islamke Zajednice Brcko and others/Bosnia and Herzegovina [https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2015/873.html&query=\(title:\(+ISLAMSKJE+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2015/873.html&query=(title:(+ISLAMSKJE+)))

*and facilitating the dissemination of information (see Delfi AS v. Estonia [GC], no. 64569/09, § 133, ECHR 2015), the function of bloggers and popular users of the social media may be also assimilated to that of "public watchdogs" in so far as the protection afforded by Article 10 is concerned."*

*Het Hof maakt met andere woorden duidelijk dat ngo's, maar ook individuen, de bescherming van een 'waakhond' kunnen genieten. Het verduidelijkt daarbij echter dat ook ngo's en individuen bepaalde verantwoordelijkheden hebben:*

*"159. In this context, it may be reiterated that in the area of press freedom the Court has held that, "by reason of the 'duties and responsibilities' inherent in the exercise of the freedom of expression, the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith in order to provide accurate and reliable information in accordance with the ethics of journalism" (see Goodwin v. the United Kingdom, 27 March 1996, § 39, Reports 1996-II; Fressoz and Roire v. France [GC], no. 29183/95, § 54, ECHR 1999-I; and Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway [GC], no. 21980/93, § 65, ECHR 1999-III). The same considerations would apply to an NGO assuming a social watchdog function (see more on this aspect below)."*

*In MEDŽLIS ISLAMSKJE ZAJEDNICE BRČKO AND OTHERS v. BOSNIA AND HERZEGOVINA<sup>34</sup> verduidelijkt het Hof hieromtrent verder:*

*"86. From the outset, it should be underlined that the role of an NGO reporting on alleged misconduct or irregularities by public officials is no less important than that performed by an individual according to the Zakharov line of authority, even where, as in the present instance, it is not based on direct personal experience. Indeed, the Court has accepted that when an NGO draws attention to matters of public interest, it is exercising a public watchdog role of similar importance to that of the press (see Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, § 103, ECHR 2013 (extracts)) and may be characterised as a social "watchdog" warranting similar protection under the Convention as that afforded to the press (ibid., and Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [GC], no. 18030/11, § 166, 8 November 2016). [...]"*

<sup>34</sup> EHRM 13 oktober 2015, nr. 17224/11, Medzlis Islamke Zajednice Brcko and others/Bosnia and Herzegovina [https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2015/873.html&query=\(title:\(+ISLAMSKJE+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2015/873.html&query=(title:(+ISLAMSKJE+)))

87. Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que, à l'instar de la presse, une ONG jouant un rôle de chien de garde public aura probablement davantage d'impact lorsqu'elle signalera des irrégularités commises par des agents publics et elle disposera souvent de plus de moyens pour vérifier et corroborer la véracité des critiques ainsi alléguées qu'un particulier rapportant le fruit de ses observations personnelles. Dans le domaine de la liberté de la presse, la Cour a dit que "[e]n raison des "devoirs et responsabilités" inhérents à l'exercice de la liberté d'expression, la garantie que l'article 10 offre aux journalistes en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect de la déontologie journalistique" (Goodwin c. Royaume-Uni, 27 mars 1996, § 39, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, Fressoz et Roire c. France [GC], no 29183/95, § 54, CEDH 1999-I, et Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], no 21980/93, § 65, CEDH 1999-III). Récemment, dans l'affaire Magyar Helsinki Bizottság susmentionnée, la Cour a affirmé que les mêmes considérations devaient s'appliquer à une ONG jouant un rôle de chien de garde social (§ 159). Un point de vue similaire transparaît dans le Code de déontologie et de conduite à l'intention des ONG cité au paragraphe 46 ci-dessus, selon lequel "[n]ulle ONG ne doit porter atteinte aux droits fondamentaux de quiconque", "[u]ne ONG doit communiquer des informations exactes (...) [concernant] toute personne" et "[l]es informations [qu'une ONG] choisit de diffuser auprès (...) des autorités (...) doivent être exactes et présentées dans le contexte approprié".

Là encore, la Cour précise que l'on peut exiger des ONG qu'elles assument certaines responsabilités si elles veulent bénéficier de la protection renforcée accordée aux chiens de garde. La Cour n'exige cependant pas d'une ONG qu'elle suive à la lettre "l'éthique du journalisme". La Cour fait en effet référence à un code de conduite pour les ONG et aux "mêmes considérations". Les exigences qui peuvent être posées dépendent par conséquent du contexte.

En outre, la Cour juge également que les ONG sont mieux à même de vérifier certaines choses que les personnes individuelles. Les exigences qui peuvent être imposées à une ONG semblent donc plus élevées que celles que la Cour imposerait, par exemple, à un journaliste citoyen.

S'agissant de cette dernière hypothèse, la Cour a estimé dans l'affaire KARSAI v. HUNGARY<sup>35</sup>, une affaire

<sup>35</sup> CEDH 1<sup>er</sup> décembre 2009, n° 5380/07, Karsai/Hungary [https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2009/1974.html&query=\(title:\(+KARSAI+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2009/1974.html&query=(title:(+KARSAI+)))

87. At the same time it should not be overlooked that, in a comparable way to the press, an NGO performing a public watchdog role is likely to have greater impact when reporting on irregularities of public officials, and will often dispose of greater means of verifying and corroborating the veracity of criticism than would be the case of an individual reporting on what he or she has observed personally. In the area of press freedom the Court has held that "by reason of the 'duties and responsibilities' inherent in the exercise of the freedom of expression, the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith in order to provide accurate and reliable information in accordance with the ethics of journalism" (see *Goodwin v. the United Kingdom*, 27 March 1996, § 39, *Reports of Judgments and Decisions 1996 II*; *Fressoz and Roire v. France [GC]*, no. 29183/95, § 54, *ECHR 1999 I*; and *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway [GC]*, no. 21980/93, § 65, *ECHR 1999 III*). Recently, in the above-cited case of *Magyar Helsinki Bizottság*, the Court affirmed that the same considerations would apply to an NGO assuming a social watchdog function (§ 159). A similar view is reflected in the *Code of Ethics and Conduct for NGOs* cited at paragraph 46 above, according to which "an NGO should not violate any person's fundamental human rights", "should give out accurate information ... regarding any individual" and "the information that [an NGO] chooses to disseminate to ... policy makers ... must be accurate and presented with proper context".

Opnieuw verduidelijkt het Hof dat van ngo's bepaalde verantwoordelijkheden kunnen worden geëist opdat zij van de verhoogde bescherming voor waakhonden zouden kunnen genieten. Het Hof eist echter niet dat een ngo letterlijk de "ethiek van de journalistiek" volgt. Het Hof verwijst immers naar een gedragscode voor ngo's en naar "dezelfde overwegingen". De vereisten die gesteld kunnen worden, hangen bijgevolg samen met de context.

Bovendien oordeelt het Hof ook dat ngo's beter in staat zijn om bepaalde zaken te verifiëren dan individuele personen. De eisen die aan een ngo gesteld kunnen worden, lijken daarom hoger te zijn dan diegene die het Hof zou stellen aan bijvoorbeeld een burgerjournalist.

Wat betreft die laatste hypothese, oordeelde het Hof in de zaak KARSAI v. HUNGARY<sup>35</sup>, een zaak die betrekking

<sup>35</sup> EHRM 1 december 2009, nr. 5380/07, Karsai/Hungary [https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2009/1974.html&query=\(title:\(+KARSAI+\)\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/ECHR/2009/1974.html&query=(title:(+KARSAI+)))

concernant la publication, par un historien, d'un article dans lequel il critique l'érection d'une statue d'une personnalité controversée, qu'un historien ayant publié un article sur une question d'intérêt général pouvait se prévaloir de la protection renforcée de la liberté de la presse.

“28. La Cour souligne en outre le rôle essentiel que tient la presse dans une société démocratique: si elle ne doit pas franchir certaines limites, notamment quant à la réputation et aux droits d'autrui, il lui incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt public (voir, parmi bien d'autres, *Scharsach et News Verlagsgesellschaft c. Autriche*, no 39394/98, § 30, CEDH 2003-XI). La liberté de la presse permet également un certain degré d'exagération, voire de provocation

[...]

35. La Cour note de plus que le requérant, qui était historien et avait publié de nombreux ouvrages sur l'Holocauste, a écrit l'article litigieux dans le cadre d'un débat qui concernait l'ambition d'un pays ayant connu des périodes de totalitarisme de faire face à son passé et qui était donc du plus haut intérêt public (comparer *Feldek c. Slovaquie*, no 29032/95, CEDH 2001-VIII, *Azevedo c. Portugal*, no 20620/04, §§ 26-34, 27 mars 2008, et *Riolo c. Italie*, no 42211/07, §§ 63-73, 17 juillet 2008).

Cet article appelle donc une protection du niveau élevé accordé à la presse à raison de son rôle. A cet égard, la Cour renvoie au rappel de sa jurisprudence constante en matière de liberté de la presse exposé dans l'arrêt *Scharsach et News Verlagsgesellschaft* (précité, § 30). Elle répète que l'article 10 § 2 ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt public (voir, parmi bien d'autres arrêts, *Feldek*, précité, § 74).”

Dans l'affaire *BARTNIK c. POLOGNE*<sup>36</sup>, enfin, une affaire concernant un blogueur individuel, la Cour a estimé:

“26. En l'espèce, la Cour note que les déclarations litigieuses ont été effectuées dans une série de textes publiés par le requérant sur son site. Le requérant dénonçait les dysfonctionnements dans la gestion d'une grande coopérative de quartier et mettait en cause ses administrateurs, personnes qui étaient en charge de gestion du patrimoine de la coopérative dans l'intérêt de l'ensemble des locataires. La Cour peut accepter

<sup>36</sup> CEDH 11 mars 2014, 53628/10, *Bartnik/Pologne*.

had op de publicatie door een geschiedkundige van een artikel waarin hij het oprichten van een standbeeld over een controversieel figuur bekritiseerde dat ook een geschiedkundige die een artikel publiceerde over een zaak van algemeen belang beroep kon doen op de verhoogde bescherming van de persvrijheid.

28. *The Court furthermore stresses the essential role which the press plays in a democratic society. Although it must not overstep certain bounds, in particular in respect of the reputation and rights of others, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest (see, among many other authorities, Scharsach and News Verlagsgesellschaft v. Austria, no. 39394/98, § 30, ECHR 2003-XI). Journalistic freedom also covers possible recourse to a degree of exaggeration, or even provocation*

[...]

35. *The Court furthermore notes that the applicant – a historian who had published extensively on the Holocaust – wrote the impugned article in the course of a debate concerning the intentions of a country, with episodes of totalitarianism in its history, to come to terms with its past. The debate was thus of the utmost public interest (compare Feldek v. Slovakia, no. 29032/95, ECHR 2001-VIII; Azevedo v. Portugal, no. 20620/04, §§ 26 to 34, 27 March 2008; and Riolo v. Italy, no. 42211/07, §§ 63 to 73, 17 July 2008).*

*It therefore considers that this publication deserves the high level of protection granted to the press in view of its functions. In this connection the Court refers to the summary of its established case-law on press freedom in the case of Scharsach and News Verlagsgesellschaft (cited above, § 30). It reiterates that there is little scope under Article 10 § 2 for restrictions on political speech or on the debate of questions of public interest (see, among many other authorities, Feldek, cited above, § 74).*

In *BARTNIK c. POLOGNE*<sup>36</sup>, ten slotte, een zaak die handelde over een individuele blogger, oordeelde het Hof:

“26. *En l'espèce, la Cour note que les déclarations litigieuses ont été effectuées dans une série de textes publiés par le requérant sur son site. Le requérant dénonçait les dysfonctionnements dans la gestion d'une grande coopérative de quartier et mettait en cause ses administrateurs, personnes qui étaient en charge de gestion du patrimoine de la coopérative dans l'intérêt de l'ensemble des locataires. La Cour peut accepter*

<sup>36</sup> EHRM 11 maart 2014, 53628/10, *Bartnik/Pologne*.



que les textes incriminés portaient sur un sujet d'intérêt général (Cihan Ozturk c. Turquie, no 17095/03, § 27, 9 juin 2009), important pour une communauté locale. Elle accepte par ailleurs l'argument du requérant selon lequel le "journalisme civique" constitue un élément et une garantie de la société démocratique.

27. La Cour rappelle en même temps qu'en raison des "devoirs et responsabilités" inhérents à l'exercice de la liberté d'expression, tout individu qui s'engage dans un débat public d'intérêt général – y compris celui mené au niveau local – est tenu de ne pas dépasser certaines limites quant au respect – notamment – de la réputation et des droits d'autrui (voir, par analogie Fleury ci-dessus, § 45)."

La Cour pose donc plusieurs conditions, dont celle d'agir conformément à une certaine éthique journalistique, pour pouvoir bénéficier de la protection renforcée accordée aux journalistes sur la base de l'article 10. Ce concept a, tout d'abord, une portée plus globale que la "déontologie journalistique", qui est limitée à un groupe professionnel spécifique. Mais il est également important de noter que la Cour ne répète pas cette exigence dans chaque affaire.

La Cour mentionne systématiquement cette exigence dans les affaires impliquant des journalistes de profession, des exigences élevées pouvant leur être imposées. En ce qui concerne les ONG, l'accent est surtout mis sur l'exigence des "mêmes considérations". En revanche, il n'est pas demandé explicitement aux journalistes non professionnels comme des universitaires ou des blogueurs de suivre "l'éthique journalistique". Pour qu'ils puissent bénéficier de la protection élevée offerte par l'article 10, il faut d'abord que ces journalistes diffusent des informations "d'intérêt public", mais ils ont évidemment aussi, en des termes plus généraux, des "devoirs et responsabilités".

#### **4. Convergence entre la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et celle de la Cour européenne des droits de l'homme**

À la lumière de la jurisprudence cohérente mais aussi nuancée de la CEDH, le résumé susmentionné fait par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire Buivids semble correct. En effet, la Cour souligne également qu'à la lumière de la jurisprudence de la CEDH, la "contribution à un débat d'intérêt général" constitue un critère pertinent dans le cadre de la mise en balance entre le droit au respect de la vie privée et le droit à la liberté d'expression. Si la Cour de justice de l'Union européenne indique que "les fins de journalisme" consistent en la divulgation au public d'informations, d'opinions ou d'idées, il convient dès lors également de tenir compte

*que les textes incriminés portaient sur un sujet d'intérêt général (Cihan Ozturk c. Turquie, no 17095/03, § 27, 9 juin 2009), important pour une communauté locale. Elle accepte par ailleurs l'argument du requérant selon lequel le "journalisme civique" constitue un élément et une garantie de la société démocratique.*

*27. La Cour rappelle en même temps qu'en raison des "devoirs et responsabilités" inhérents à l'exercice de la liberté d'expression, tout individu qui s'engage dans un débat public d'intérêt général – y compris celui mené au niveau local – est tenu de ne pas dépasser certaines limites quant au respect – notamment – de la réputation et des droits d'autrui (voir, par analogie Fleury ci-dessus, § 45).*

Om aan de extra hoge bescherming voor journalisten op basis van artikel 10 te voldoen, stelt het Hof dus enkele voorwaarden waaronder een handelen overeenkomstig een zekere journalistieke ethiek. Dit begrip is, allereerst, meer omvattend dan de "journalistieke deontologie", die beperkt is tot een specifieke beroepsgroep. Maar belangrijk is eveneens dat het Hof deze vereiste niet in elke zaak herhaalt.

Wanneer het over professionele journalisten gaat, vermeldt het Hof deze vereiste zonder uitzondering. Aan professionele journalisten kunnen immers hoge eisen worden gesteld. In het geval van ngo's wordt vooral de nadruk gelegd op de vereiste van "dezelfde overwegingen". Niet-professionele journalisten zoals academici of bloggers wordt daarentegen niet expliciet gevraagd de "journalistieke ethiek" te volgen. Om de hoge bescherming van artikel 10 te verkrijgen, is in de eerste plaats van belang dat zij informatie verspreiden die raakt aan het 'algemeen belang', terwijl ook zij uiteraard in meer algemene bewoordingen "plichten en verantwoordelijkheden" moeten respecteren.

#### **4. Convergence van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens**

In het licht van de consistente maar ook genuanceerde rechtspraak van het EHRM lijkt de boven geciteerde samenvatting van de principes door het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Buivids correct. Ook dit Hof stelt immers dat, op basis van de rechtspraak van het EHRM, "de bijdrage aan een debat van openbaar belang" een relevant criterium is bij het bepalen van het evenwicht tussen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting. Als het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt dat "journalistieke doeleinden" erin bestaan informatie, meningen of ideeën aan het publiek bekend te maken,



de l'intérêt public à cet égard. Cette dernière précise en effet que la juridiction de renvoi pourra tenir compte de la circonstance que le requérant a agi de la sorte "afin d'attirer l'attention de la société".

En outre, dans l'affaire Satamedia (C-73/07) – qui a précédé l'affaire Buivids et qui était la première affaire dans laquelle la Cour de justice de l'Union européenne devait se prononcer sur la notion de journalisme, l'avocate générale Kokott arrivait également à la conclusion que l'intérêt public devait constituer un principe directeur en la matière. Bien que la Cour de justice de l'Union européenne en ait finalement jugé autrement, Maître Kokott avait indiqué que le traitement de données à caractère personnel est effectué à des fins de journalisme "*lorsqu'il vise la communication d'informations et d'idées sur des questions d'intérêt public*".<sup>37</sup>

"73. Il y a, en tout cas, un intérêt public, lorsque les informations communiquées se rapportent à un débat public qui a effectivement eu lieu. Il y a également des sujets qui, d'après leur nature, sont des questions d'intérêt public, par exemple, le caractère public des procédures judiciaires, exigé par l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, l'intérêt public de la transparence de la vie politique ou les informations sur les idées et opinions, ainsi que sur le comportement de dirigeants politiques.

74. On peut cependant douter de la communication d'informations sur des questions d'intérêt public, lorsqu'il y a diffusion de détails de la vie privée qui n'ont aucun lien avec une fonction publique de la personne concernée, notamment lorsqu'ils ont pour seul objectif de satisfaire la curiosité d'un certain public sur les détails de la vie privée d'une personne et qu'ils ne sauraient passer pour contribuer à un quelconque débat d'intérêt général pour la société, malgré la notoriété de la personne en question. Pour cette limite de l'intérêt public, il est particulièrement important que la personne concernée ait une espérance légitime de protection de sa vie privée."

[...]

"77. Les informations et les idées ont donc trait à une question d'intérêt public lorsqu'elles se rattachent à un débat public effectivement mené ou si elles concernent des questions qui, selon le droit national et les valeurs

<sup>37</sup> Affaire C-73/07, Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy. Conclusions de l'avocate générale J. Kokott présentées le 8 mai 2008, n°68. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62007CC0073>

moet daarbij bijgevolg ook rekening worden gehouden met het openbaar belang. Het hof preciseert inderdaad dat bij de beslissing tot verwijzing naar een andere jurisdictie rekening kan worden gehouden met het feit dat de verzoeker aldus heeft gehandeld 'dat hij daarbij de aandacht van de maatschappij wilde trekken.'

In de zaak Satamedia (C-73/07)– die aan Buivids voorafging, en de eerste was waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie zich moest uitspreken over journalistiek – kwam Advocaat-Generaal Kokott bovendien eveneens tot de conclusie dat het algemeen belang een leidend principe moest zijn. Hoewel het Hof van Justitie van de Europese Unie uiteindelijk anders oordeelde, wees Kokott erop dat een verwerking voor journalistieke doeleinden gebeurt, "wanneer zij erop is gericht, informatie en ideeën van openbaar belang over te brengen."<sup>37</sup>

"73. Openbaar belang is in elk geval aanwezig wanneer de overgebrachte informatie betrekking heeft op een werkelijk gevoerd publiek debat. Ook zijn er thema's die naar hun aard van openbaar belang zijn, bijvoorbeeld de ingevolge artikel 6, lid 1, EVRM openbare behandeling van gerechtelijke procedures, het openbaar belang bij transparantie van het politieke leven of informatie over de ideeën en mentaliteit alsook het gedrag van leidende politieke persoonlijkheden.

74. Daarentegen moet worden betwijfeld of sprake is van de overdracht van informatie over vraagstukken van openbaar belang, wanneer details uit het privéleven worden verspreid die geen verband houden met een openbare functie van de betrokkene, in het bijzonder wanneer zij alleen dienen ter bevrediging van de nieuwsgierigheid van een bepaald publiek naar iemands privéleven en ondanks de eventuele bekendheid van de betrokkene niet als bijdrage aan enige discussie van algemeen belang voor de samenleving kunnen worden aangezien. Van bijzondere betekenis voor deze afgrenzing van het openbaar belang is of de betrokken een gerechtvaardigde verwachting heeft dat zijn of haar persoonlijke levenssfeer op dit punt wordt geëerbiedigd."

[...]

"77. Informatie en ideeën hebben dus betrekking op een vraagstuk van openbaar belang, wanneer zij aanknopen bij een werkelijk gevoerd openbaar debat of kwesties betreffen die naar nationaal recht en de maatschappelijke

<sup>37</sup> Zaak C-73/07 Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy. Conclusie Van Advocaat-Generaal J. Kokott van 8 mei 2008, randnummer 68. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62007CC0073>

*sociales, sont, selon leur nature, d'ordre public, mais non pas lorsqu'il s'agit de la diffusion de détails de la vie privée, qui n'ont aucun lien avec une fonction publique de la personne en question, notamment lorsque, sur ce point, il y avait une espérance légitime concernant le respect de la vie privée.*"<sup>38</sup>

Dans l'affaire Buivids, l'avocat général Sharpston avait par ailleurs également conclu que l'intérêt général constituait un facteur important:

"62. À l'égard de la mise en balance à laquelle les autorités nationales (et, par la suite, les juridictions nationales) doivent procéder pour concilier ces deux droits, la Cour EDH a décidé que les droits protégés par l'article 8 et par l'article 10 de la CEDH méritent, en principe, un égal respect. Les étapes pertinentes du processus qui ont été ainsi définies jusqu'ici sont: i) l'évaluation de la contribution à un débat d'intérêt général; ii) l'appréciation du degré de notoriété de la personne visée; iii) l'examen de l'objet du reportage; iv) l'examen du comportement antérieur de la personne concernée, v) la vérification du contenu, de la forme et des répercussions de la publication, et vi) la prise en compte des circonstances dans lesquelles les informations ont été obtenues.

63. La Cour EDH a pris en compte l'importance de la question pour le public ainsi que la nature de l'information révélée pour déterminer si une publication divulguant des éléments de la vie privée concernait également une question d'intérêt général. En outre, ont trait à un intérêt général les questions qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité. La Cour EDH a jugé que les communications en ligne et leur contenu risquent assurément de porter bien plus atteinte à l'exercice et à la jouissance des droits et libertés fondamentaux, en particulier du droit au respect de la vie privée, que la presse dite écrite, qui recourt à la technologie traditionnelle de l'impression."<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Affaire C-73/07, Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy. Conclusions de l'avocate générale J. Kokott présentées le 8 mai 2008, n°77.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62007CC0073>.

<sup>39</sup> Affaire C-345/17, Sergejs Buivids. Conclusions de l'avocat général E. SHARPSTON présentées le 27 septembre 2018  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62017CC0345>.

normen naar hun aard van openbare aard zijn, maar niet wanneer details uit het privéleven worden verspreid die geen verband houden met een openbare functie van de betrokkene, in het bijzonder wanneer er op dit punt een gerechtvaardigde verwachting bestaat dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd."<sup>38</sup>

In de zaak Buivids concludeerde Advocaat-Generaal Sharpston bovendien ook dat het algemeen belang een belangrijke factor is:

"62. Met betrekking tot de afweging die de nationale autoriteiten (en vervolgens de nationale rechters) moeten maken om deze twee rechten met elkaar in overeenstemming te brengen, heeft het EHRM geoordeeld dat de rechten uit hoofde van de artikelen 8 en 10 van het EVRM in beginsel in gelijke mate moeten worden geëerbiedigd. De relevante stappen zijn tot nog toe als volgt gedefinieerd: i) beoordeling of er een bijdrage wordt geleverd aan een debat van openbaar belang; ii) beoordeling van de mate van bekendheid van de getroffen persoon; iii) onderzoek van het onderwerp van het bericht; iv) onderzoek van het eerdere gedrag van de betrokken persoon; v) beoordeling van inhoud, vorm en gevolgen van de publicatie, en vi) inaanmerkingneming van de omstandigheden waarin de informatie is verkregen.

63. Bij de beoordeling of een publicatie waarin aspecten van het privéleven openbaar worden gemaakt, ook een kwestie van algemeen belang betreft, heeft het EHRM rekening gehouden met het belang van de kwestie voor het publiek en met de aard van de openbaar gemaakte informatie. Bovendien heeft het openbaar belang gewoonlijk betrekking op aangelegenheden die het publiek in zodanige mate raken dat het er terecht interesse voor heeft, die de aandacht van het publiek trekken of die het publiek in aanzienlijke mate raken, met name omdat zij van invloed zijn op het welzijn van de burgers of het leven van de gemeenschap. Het EHRM heeft geoordeeld dat het risico dat het uitoefenen en het genieten van mensenrechten en vrijheden, met name het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, worden aangetast beslist groter is in het geval dat inhoud via internet wordt gecommuniceerd dan wanneer de pers gebruikmaakt van ouderwetse technologie zoals de gedrukte media."<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Zaak C-73-07 Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy. Conclusie Van Advocaat-Generaal J. Kokott van 8 mei 2008, randnummer 77  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62007CC0073>.

<sup>39</sup> Zaak C-345/17, Sergejs Buivids. CONCLUSIE VAN ADVOCaat-Generaal E. SHARPSTON van 27 september 2018  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:62017CC0345>.

Nous pouvons dès lors conclure que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et celle de la Cour de justice de l'Union européenne, quoiqu'à première vue contradictoires, sont bel et bien compatibles. S'il est vrai que la Cour de justice de l'Union européenne ne l'indique pas explicitement, le fait de souligner que le cadre de sa jurisprudence est délimité par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre néanmoins clairement que "l'intérêt général" doit constituer un facteur important. En revanche, la référence à la déontologie ou à l'éthique journalistique n'importe que pour les journalistes de profession, dont les actes sont en effet censés répondre à des normes élevées.

Cette lecture est confirmée dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et dans les avis du Conseil d'État.

### 5. La notion de "journaliste" et la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la notion de journalisme dans son arrêt 91/2006 du 7 juin 2006 dans le cadre des recours en annulation de la loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistes.<sup>40</sup>

Cette loi donne en son article 2, 1°, la définition suivante du "journaliste":

"(..) toute personne qui, dans le cadre d'un travail indépendant ou salarié, ainsi que toute personne morale, contribue régulièrement et directement à la collecte, la rédaction, la production ou la diffusion d'informations, par le biais d'un média, au profit du public;"<sup>41</sup>

Les parties requérantes ont argumenté (notamment) que cette définition était trop restrictive et violerait dès lors la liberté d'expression et la liberté de la presse.

"B.7. Les moyens sont pris de la violation des articles 10, 11, 19 et 25 de la Constitution, combinés avec les articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention (invoqué seulement dans le moyen unique dans l'affaire n° 3796) et avec les articles 19.2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et sont dirigés - ainsi qu'il ressort de leur exposé - contre l'article 2, 1°, de la loi attaquée. En accordant exclusivement le droit au secret des sources

<sup>40</sup> C.C. 7 juin 2006, n° 91/2006.

<https://www.const-court.be/public/f/2006/2006-091f.pdf>

<sup>41</sup> Loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistes, publiée au *Moniteur belge* le 27 avril 2005.

Er kan dus geconcludeerd worden dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten voor de Mens en van het Hof van Justitie van de Europese Unie, hoewel op het eerste gezicht tegenstrijdig, wel degelijk compatibel zijn. Het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt het niet expliciet maar door te benadrukken dat het kader voor de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie gevormd wordt door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, is duidelijk dat het 'algemeen belang' een belangrijke factor dient te zijn. De verwijzing naar deontologie of journalistieke ethiek, daarentegen, is alleen voor professionele journalisten van belang en van hen kan inderdaad verwacht worden dat zij volgens hoge standaarden handelen.

Deze lezing wordt bevestigd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en in de adviezen van de Raad van State.

### 5. Het begrip 'journalist' en het Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof sprak zich uit over het concept journalistiek in zijn arrest 91/2006 van 7 juni 2006 in de beroepen tot vernietiging van de wet van 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen.<sup>40</sup>

In die wet werd volgende definitie van "journalisten" opgenomen (art. 2 1°):

"(..) 1° journalisten, dus eenieder die als zelfstandige of loontrekkende werkzaam is, alsook iedere rechtspersoon, en die regelmatig een rechtstreekse bijdrage levert tot het verzamelen, redigeren, produceren of verspreiden van informatie voor het publiek via een medium;"<sup>41</sup>

Door de verzoekende partijen werd (onder meer) aangevoerd dat deze definitie te restrictief was, en daarom de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid zou schenden.

"B.7. De middelen zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 19 en 25 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag (enkel aangevoerd in het enige middel in de zaak nr. 3796) en met de artikelen 19.2 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en zijn – zo blijkt uit de uiteenzetting ervan – gericht tegen artikel 2, 1°, van de bestreden wet. Door het recht op

<sup>40</sup> GwH 7 juni 2006, nr. 91/2006.

<https://www.const-court.be/public/n/2006/2006-091n.pdf>

<sup>41</sup> Wet van 7 mei 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 27 april 2005.

d'information aux journalistes qui travaillent en qualité d'indépendants ou de salariés et qui exercent des activités journalistiques de manière régulière, et non aux personnes qui exercent des activités journalistiques sans satisfaire à ces conditions, la loi attaquée restreindrait de façon discriminatoire la liberté d'expression et la liberté de la presse.<sup>42</sup>

La Cour a rendu le jugement suivant dans cette affaire:

“B.12. Le droit au secret des sources journalistiques doit donc être garanti, non pas pour protéger les intérêts des journalistes en tant que groupe professionnel, mais bien pour permettre à la presse de jouer son rôle de “chien de garde” et d’informer le public sur des questions d’intérêt général. Pour ces motifs, ce droit fait partie de la liberté d’expression et de la liberté de la presse garanties dans les dispositions constitutionnelles et conventionnelles reproduites en B.10.1 à B.10.3.

B.13. Il s’ensuit que toute personne qui exerce des activités journalistiques puise dans les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées un droit au secret de ses sources d’information.

B.14.1. En privant certaines personnes de ce droit, à savoir celles qui n’exercent pas leurs activités journalistiques comme travailleurs indépendants ou salariés ou celles qui n’exercent pas ces activités d’une façon régulière, l’article 2, 1°, de la loi attaquée viole les articles 19 et 25 de la Constitution, combinés ou non avec l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme et l’article 192 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.14.2. En tant que le moyen est pris de la violation de la liberté d’expression et de la liberté de la presse, il est fondé.

A l’article 2, 1°, de la loi attaquée, les termes “les journalistes, soit”, “, dans le cadre d’un travail indépendant ou salarié, ainsi que toute personne morale,” et “régulièrement et” doivent être annulés.<sup>43</sup>

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle semble, dans un certain sens, avoir anticipé l’arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne dans l’affaire *Buivids*. Selon la Cour, la liberté de la presse ne peut en effet être limitée aux personnes qui sont des journalistes professionnels. Selon la Cour constitutionnelle, il ne s’agit pas d’un privilège professionnel, mais de l’exercice d’une “activité

geheimhouding van de informatiebronnen uitsluitend toe te kennen aan journalisten die als zelfstandige of loontrekkende werkzaam zijn en die op regelmatige wijze journalistieke activiteiten uitoefenen, en niet aan personen die journalistieke activiteiten uitoefenen zonder aan die voorwaarden te voldoen, zou het bestreden artikel de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid op discriminerende wijze beperken.<sup>42</sup>

Het Hof oordeelde ter zake het volgende:

“B.12. Het recht op geheimhouding van de journalistieke bronnen dient dus te worden gewaarborgd, niet zozeer ter bescherming van de belangen van de journalisten als beroepsgroep, maar wel om het de pers mogelijk te maken zijn rol van “waakhond” te spelen en het publiek in te lichten over kwesties van algemeen belang. Om die reden maakt het recht deel uit van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid, zoals gewaarborgd in de in B.10.1 tot B.10.3 weergegeven grondwets- en verdragsbepalingen.

B.13. Daaruit volgt dat eenieder die journalistieke activiteiten uitoefent, uit de aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen een recht op geheimhouding van zijn informatiebronnen put.

B.14.1. Door dat recht te ontzeggen aan bepaalde personen, namelijk diegenen die hun journalistieke activiteiten niet als zelfstandige of loontrekkende uitoefenen en diegenen die die activiteiten niet op regelmatige wijze uitoefenen, schendt artikel 2, 1°, van de bestreden wet de artikelen 19 en 25 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 19.2 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.14.2. In zoverre het middel is afgeleid uit de schending van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid, is het gegrond.

In artikel 2, 1°, van de bestreden wet dienen de woorden “journalisten, dus” en “als zelfstandige of loontrekkende werkzaam is, alsook iedere rechtspersoon, en die regelmatig” te worden vernietigd.<sup>43</sup>

Het Grondwettelijk Hof lijkt in dit arrest in zekere zin een voorafname gedaan te hebben op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak *Buivids*. De persvrijheid kan volgens het Hof immers niet beperkt worden tot diegenen die professioneel journalist zijn. Het gaat volgens het Grondwettelijk Hof niet om een professionele privilege, maar om het uitoefenen van

<sup>42</sup> C.C. 7 juin 2006, n° 91/2006, p.14.

<sup>43</sup> C.C. 7 juin 2006, n° 91/2006, p.17.

<sup>42</sup> GwH 7 juni 2006, nr. 91/2006, p.14.

<sup>43</sup> GwH 7 juni 2006, nr. 91/2006, p.17.



journalistique”. La Cour constitutionnelle adopte elle aussi une approche fonctionnelle.

Pour la Cour, il est essentiel que la presse - au sens large - puisse jouer son rôle de “chien de garde”, et qu’elle puisse informer le public sur des questions d’intérêt général. À cet égard, la Cour suit la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme.

## 6. Le Conseil d’État

Le Conseil d’État partage cette vision. Dans son avis sur l’avant-projet devenu la loi sur la protection des données à caractère personnel, le Conseil a indiqué:

“3.3. L’avant-projet ajoute une condition qui ne se trouve pas dans la définition de l’activité donnant droit au respect du secret des sources de la loi du 7 avril 2005, en précisant que seul entre dans le champ d’application de l’article 29 le traitement (collecte, rédaction, production ou diffusion) “d’informations d’intérêt général”. L’article 2, 1°, de la loi du 7 avril 2005 vise uniquement les “informations”.

Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l’homme, la protection accrue en matière de liberté d’expression reconnue aux journalistes se justifie en raison de leur rôle de “chiens de garde” de la démocratie qui s’exprime essentiellement lorsqu’ils traitent de sujets d’intérêt général ou lorsqu’ils apportent une contribution à un débat public relatif à une question d’intérêt général. Il ne s’en déduit toutefois pas que seul le traitement d’informations qui seraient elles-mêmes directement “d’intérêt général”, participe à l’exercice de l’activité journalistique. Il convient de revoir le dispositif en tenant compte de ce qui précède.

Seule cette option permet, conformément au considérant n° 153 précité, “de retenir une interprétation large des notions liées à cette liberté, telles que le journalisme”.<sup>44</sup>

Le Conseil a donc souligné d’une part que le rôle de “chien de garde” est étroitement lié à la notion “d’intérêt général”, mais d’autre part aussi que “l’intérêt général” doit être compris au sens large. Il ne s’agit pas seulement du traitement de données qui seraient déjà d’intérêt général. Doit être considéré comme une activité journalistique le fait de rendre compte de sujets d’intérêt général ou d’apporter une contribution à un débat public sur une question d’intérêt général.

<sup>44</sup> Doc. Parl. Chambre 2017-2018, DOC n° 3126/001, p.429.

een ‘journalistieke activiteit’. Ook het Grondwettelijk Hof hanteert dus een functionele aanpak.

Essentieel is voor het Hof dat de pers – in brede zijn – zijn rol als “waakhond” moet kunnen spelen, en het publiek moet kunnen inlichten over kwesties van algemeen belang. Het Hof vindt daarin aansluiting bij de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

## 6. De Raad van State

Ook de Raad van State hangt deze visie aan. In zijn advies op het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet bescherming persoonsgegevens stelde de Raad:

“3.3. In het voorontwerp wordt een voorwaarde toegevoegd die niet terug te vinden is in de definitie van de activiteit die recht geeft op de eerbiediging van het bronnengeheim als bedoeld in de wet van 7 april 2005, doordat daarin gesteld wordt dat alleen de verwerking (verzamelen, opstellen, voortbrengen of verspreiden) “van informatie van algemeen belang” binnen het toepassingsgebied van artikel 29 valt. Artikel 2, 1°, van de wet van 7 april 2005 heeft het enkel over “informatie”.

Volgens een vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is de toegenomen bescherming inzake de vrijheid van meningsuiting die aan journalisten is toegekend gerechtvaardigd gezien hun rol van “waakhond” van de democratie die ze in hoofdzaak vervullen wanneer zij verslag uitbrengen over onderwerpen van algemeen belang of wanneer zij bijdragen tot een openbaar debat over een kwestie van algemeen belang. Daaruit vloeit echter niet voort dat alleen de verwerking van gegevens die op zich reeds “van algemeen belang” zouden zijn, deel uitmaakt van de journalistieke activiteit. Het dispositief moet worden aangepast rekening houdend met hetgeen voorgaat.

Alleen deze optie maakt het mogelijk om overeenkomstig de voornoemde overweging 153 “begrippen die betrekking hebben op die vrijheid, zoals journalistiek, ruim [uit te leggen]”.<sup>44</sup>

De Raad benadrukte dus enerzijds dat de rol van “waakhond” nauw verbonden is met de notie van “algemeen belang”, maar anderzijds ook dat “algemeen belang” breed moet worden opgevat. Het gaat niet alleen om de verwerking van gegevens die al van algemeen belang zouden zijn. Als journalistiek moet worden beschouwd, het uitbrengen van verslag over onderwerpen van algemeen belang of het bijdragen tot een openbaar debat over een kwestie van algemeen belang.

<sup>44</sup> Parl. St. Kamer 2017-2018, DOC nr. 3126/001, p.429.

Comme il a déjà été précisé, le législateur belge n'a pas suivi cet avis - même s'il a prétendu l'avoir fait. Le gouvernement a déclaré: "Sur ce point, le gouvernement a donc modifié la définition reprise dans cet article afin de répondre aux remarques du Conseil d'État".<sup>45</sup> Mais l'ajout de la référence à la déontologie journalistique a, comme on l'a démontré, l'effet inverse.

### 7. Article 24 de la loi du 30 juillet 2018: un nouvel équilibre

Comme indiqué ci-avant, il ne se justifie pas de limiter ce que l'on appelle "l'exception journalistique" aux journalistes professionnels. La condition du respect de la déontologie journalistique peut y concourir et doit par conséquent être supprimée. Cette suppression ne peut cependant pas avoir des conséquences indésirables. Le nouvel article 24 doit respecter la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, mais aussi celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

D'une part, la modification législative ne peut dès lors pas avoir pour conséquence que toutes les formes d'information relèvent de l'exception journalistique. Comme l'a indiqué à plusieurs reprises la Cour européenne des droits de l'homme, certaines responsabilités vont de pair avec le rôle de "chien de garde". Qui est chien de garde doit agir de bonne foi et traiter des informations qui sont étroitement liées à "l'intérêt général".

D'autre part, le RGPD n'autorise pas une application automatique de l'exception journalistique. La Cour de justice de l'Union européenne l'a également rappelé dans l'affaire Buivids:

"63. En outre, il convient de rappeler que les exemptions et les dérogations (...) ne doivent être appliquées que dans la seule mesure où elles s'avèrent nécessaires pour concilier deux droits fondamentaux."<sup>46</sup>

#### a. Fins journalistiques

L'actuel article 24 est rédigé comme suit: "Art. 24. § 1<sup>er</sup>. On entend par traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques la préparation, la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l'archivage à des fins d'informer le public, à l'aide de tout média et où le responsable du traitement s'impose des règles de déontologie journalistique."

<sup>45</sup> *Doc. Parl.* Chambre 2017-2018, DOC n° 3126/001, p.50.

<sup>46</sup> Cour de justice de l'Union européenne 14 février 2019, n° C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), 63.

Zoals reeds duidelijk gemaakt, heeft de Belgische wetgever verzaakt om aan dit advies tegemoet te komen – hoewel ze pretendeerde dat wel gedaan te hebben. De regering stelde: "Op dit punt heeft de regering de definitie voorzien in dit artikel dus gewijzigd om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State".<sup>45</sup> Maar de toevoeging van de verwijzing naar de journalistieke deontologie heeft, zoals aangetoond, het omgekeerde effect.

### 7. Artikel 24 van de wet van 30 juli 2018: een nieuw evenwicht

Zoals hierboven aangetoond, is het niet verantwoord de zogenaamde 'journalistieke uitzondering' te beperken tot professionele journalisten. De vereiste van het naleven van de journalistieke deontologie kan daartoe leiden en dient bijgevolg geschrapt te worden. Die schrapping mag echter geen ongewenste gevolgen hebben. Het nieuwe artikel 24 moet de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie maar ook die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens respecteren.

Eenzijds mag de wetwijziging er bijgevolg niet toe leiden dat alle vormen van informatie onder de journalistieke uitzondering vallen. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens meermaals heeft geoordeeld, gaan er zekere verantwoordelijkheden gepaard met de rol van 'waakhond'. Wie 'waakhond' is, moet te goeder trouw handelen en informatie verwerken die nauw verbonden is met het "algemeen belang."

Anderzijds is het zo dat de AVG geen automatische toepassing van de journalistieke uitzonderingsgrond toelaat. Dat herhaalde het Hof van Justitie van de Europese Unie ook in de zaak-Buivids:

"63. Bovendien moet in herinnering worden gebracht dat de ... uitzonderingen en afwijkingen alleen mogen worden toegepast voor zover zij nodig blijken om twee fundamentele rechten te verzoenen."<sup>46</sup>

#### a. Journalistieke doeleinden

Het huidige artikel 24 luidt als volgt: "Art. 24. § 1. Onder verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden wordt verstaan de voorbereiding, het verzamelen, opstellen, voortbrengen, verspreiden of archiveren ten behoeve van het informeren van het publiek, met behulp van elke media en waarbij de werkingsverantwoordelijke zich de naleving van journalistieke deontologische regels tot taak stelt."

<sup>45</sup> *Parl. St.* Kamer 2017-2018, DOC nr. 3126/001, p.50.

<sup>46</sup> HvJ 14 februari 2019, nr. C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122 (Buivids), randnummer 63.

Comme indiqué, cette définition est trop stricte et il est nécessaire de supprimer le membre de phrase “et où le responsable du traitement s’impose des règles de déontologie journalistique”.

La suppression de ce membre de phrase n’est cependant pas suffisante. L’article 24, § 1<sup>er</sup>, en résultant serait rédigé comme suit: “On entend par traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques la préparation, la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l’archivage à des fins d’informer le public, à l’aide de tout média”.

Dans cette formulation, il manque une référence à l’intérêt général, une notion qui figure dans la jurisprudence de la CEDH, mais aussi dans celle de la Cour constitutionnelle et du Conseil d’État. La liberté de la presse est étroitement liée à la notion de “chien de garde” et cette notion est à son tour liée à “l’intérêt général”.

Il se recommande donc d’ajouter à la définition de “traitement à des fins journalistiques” une référence à “l’intérêt général”. L’avis du Conseil d’État de 2018 peut servir de fil conducteur à cet égard. Celui-ci indique que le rôle de chien de garde des journalistes s’exprime essentiellement:

“lorsqu’ils traitent de sujets d’intérêt général ou lorsqu’ils apportent une contribution à un débat public relatif à une question d’intérêt général. Il ne s’en déduit toutefois pas que seul le traitement d’informations qui seraient elles-mêmes directement “d’intérêt général”, participe à l’exercice de l’activité journalistique. Il convient de revoir le dispositif en tenant compte de ce qui précède.”<sup>47</sup>

Nous proposons dès lors de formuler le nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> comme suit:

“§ 1<sup>er</sup>. On entend par traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques la préparation, la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l’archivage à des fins d’informer le public, à l’aide de tout média, sur un sujet d’intérêt général ou en vue d’apporter une contribution à un débat public relatif à un sujet d’intérêt général.”

Cette formulation évite que toute diffusion d’informations puisse invoquer l’exception journalistique, tout en élargissant le champ d’application de l’exception journalistique aux journalistes non professionnels.

Zoals aangetoond is deze definitie te eng en is het nodig de zinsnede “en waarbij de verwerkingsverantwoordelijke zich de naleving van journalistieke deontologische regels tot taak stelt” te schrappen.

Het schrappen van deze zinsnede is echter niet voldoende. Het resulterende artikel 24, § 1, zou dan luiden: “Onder verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden wordt verstaan de voorbereiding, het verzamelen, opstellen, voortbrengen, verspreiden of archiveren ten behoeve van het informeren van het publiek, met behulp van elke media”.

In die formulering ontbreekt een verwijzing naar het algemeen belang. Een notie die in de rechtspraak van het EHRM, maar ook van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, wél centraal staat. De persvrijheid is nauw verbonden met de notie van “waakhond” en die notie is op zijn beurt gelinkt aan het “algemeen belang”.

Het is dus aangewezen om aan de definitie van “verwerking voor journalistieke doeleinden” een verwijzing naar het “algemeen belang” toe te voegen. Daarbij kan het advies van de Raad van State uit 2018 als leidraad dienen. Dat stelt:

“wanneer zij verslag uitbrengen over onderwerpen van algemeen belang of wanneer zij bijdragen tot een openbaar debat over een kwestie van algemeen belang. Daaruit vloeit echter niet voort dat alleen de verwerking van gegevens die op zich reeds “van algemeen belang” zouden zijn, deel uitmaakt van de journalistieke activiteit. Het dispositief moet worden aangepast rekening houdend met hetgeen voorgaat.”<sup>47</sup>

Dat leidt tot volgend voorstel voor een nieuwe paragraaf 1:

“§ 1. Onder verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden wordt verstaan het verzamelen, opstellen, voortbrengen, verspreiden of archiveren van informatie, ten behoeve van het informeren van het publiek, met behulp van elke media, over een onderwerp van algemeen belang, of met de doelstelling een bijdrage te leveren aan een publiek debat over een onderwerp van algemeen belang.”

Op deze manier wordt vermeden dat elke verspreiding van informatie beroep zou kunnen doen op de journalistieke uitzondering en wordt tegelijk het toepassingsgebied van de journalistieke uitzondering verbreed naar niet-professionele journalisten.

<sup>47</sup> Doc. parl. Chambre 2017-2018, DOC n° 3126/001, p.429.

<sup>47</sup> Parl. St. Kamer 2017-2018, DOC nr. 3126/001, p.429.

b. *La nécessité de prévoir des exemptions*

L'article 24 prévoit actuellement des exemptions et dérogations aux articles suivants:

“§ 2. Les articles 7 à 10, 11.2, 13 à 16, 18 à 20 et 21.1 du Règlement ne s'appliquent pas aux traitements de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire.

§ 3. Les articles 30.4, 31, 33 et 36 du Règlement ne s'appliquent pas aux traitements à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire lorsque leur application compromettrait une publication en projet ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article.

§ 4. Les articles 44 à 50 du Règlement ne s'appliquent pas aux transferts de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire vers des pays tiers ou à des organisations internationales dans la mesure où cela est nécessaire pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information.

§ 5. L'article 58 du Règlement ne s'applique pas aux traitements de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire lorsque son application fournirait des indications sur les sources d'information ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article.”

En vertu de l'actuel libellé, ces exemptions et dérogations doivent être appliquées automatiquement dès qu'il est question d'un “traitement à des fins journalistiques”. Cependant, comme indiqué précédemment, l'APD est plus stricte. Les exemptions ne sont pas appliquées automatiquement, mais uniquement “*si elles sont nécessaires* pour concilier le droit à la protection de la vie privée et celui à la liberté d'expression et d'information.”

Le considérant 153 du RGPD précise ainsi également que:

“Dans le cadre du traitement de données à caractère personnel uniquement à des fins journalistiques ou à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire, il y a lieu de prévoir des dérogations ou des exemptions

b. *De noodzaak van uitzonderingen*

Artikel 24 voorziet vandaag uitzonderingen en afwijkingen op volgende artikelen:

“§ 2. De artikelen 7 tot 10, 11.2, 13 tot 16, 18 tot 20 en 21.1 van de Verordening zijn niet van toepassing op verwerkingen van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingvormen.

§ 3. De artikelen 30.4, 31, 33 en 36 van de Verordening zijn niet van toepassing op de verwerkingen voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingvormen wanneer door de toepassing ervan een voorgenomen publicatie in het gedrang wordt gebracht of het een controlemaatregel voorafgaandelijk aan de publicatie van een artikel zou uitmaken.

§ 4. De artikelen 44 tot 50 van de Verordening zijn niet van toepassing op doorgiften van persoonsgegevens verricht voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingvormen aan derde landen of internationale organisaties in de mate dat het nodig is om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de vrijheid van meningsuiting en van informatie.

§ 5. Artikel 58 van de Verordening is niet van toepassing op verwerkingen van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingvormen wanneer de toepassing ervan aanwijzingen zou verschaffen over de bronnen van informatie of een controlemaatregel voorafgaandelijk aan de publicatie van een artikel zou uitmaken.”

Deze uitzonderingen en afwijkingen moeten, krachtens het huidige libellé, automatisch worden toegepast zodra er sprake is van een “verwerking voor journalistieke doeleinden”. Zoals echter boven reeds werd aangetoond, is de AVG strikter. Er wordt niet voorzien in een automatische toepassing van de uitzonderingen, maar alleen “*indien deze noodzakelijk zijn* om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de vrijheid van meningsuiting en van informatie.”

Zo wordt het in overweging 153 van de AVG ook verduidelijkt:

“Voor de verwerking van persoonsgegevens enkel voor journalistieke doeleinden of ten behoeve van academische, artistieke en literaire uitdrukkingvormen moeten afwijkingen van of uitzonderingen op een aantal



à certaines dispositions du présent règlement si cela est nécessaire pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'expression et d'information, consacré par l'article 11 de la Charte."

La Cour de justice de l'Union européenne ne dit pas autre chose dans l'arrêt *Buivids*:

"63. En outre, il convient de rappeler que les exemptions et les dérogations prévues à l'article 9 de la directive 95/46 ne doivent être appliquées que dans la seule mesure où elles s'avèrent nécessaires pour concilier deux droits fondamentaux, à savoir le droit à la protection de la vie privée et celui à la liberté d'expression".

Léonard et Pouillet soulignent dès lors que:

"L'arrêt *BUIVIDS* (§ 63) rappelle que les dérogations au § 2 de l'article 85 pour concilier protection des données et liberté d'expression ne doivent être appliquées que si elles s'avèrent nécessaires, ce qui exclut, nous semble-t-il, d'admettre in abstracto et par principe la non-application de dispositions du RGPD du simple fait qu'une finalité journalistique soit poursuivie."<sup>48</sup>

Il convient dès lors de préciser également dans l'article 24 que les exemptions prévues ne devront être appliquées que lorsqu'elles sont nécessaires pour la protection de la liberté d'expression. Cela permettra également d'éviter que l'élargissement du champ d'application découlant de la modification du § 1<sup>er</sup> débouche sur une application trop facile des exemptions prévues.

C'est pourquoi nous proposons d'ajouter un § 1<sup>er bis</sup> dans la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, qui s'énoncerait comme suit:

"§ 1<sup>er bis</sup>. Les traitements de données à caractère personnel réalisés à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire bénéficient des exemptions et dérogations prévues dans le présent article si celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information." L'appréciation de cette exigence suppose de tenir compte des "devoirs et responsabilités" inhérents à l'exercice du droit à la liberté d'expression conformément à l'article 10.2 CEDH, étant entendu que ces devoirs et responsabilités varient en fonction du titulaire de la liberté d'expression, et partant, de la liberté de la presse. Comme souligné plus haut, si tant un journaliste professionnel, une ONG, un blogueur qu'un chercheur

<sup>48</sup> Voir citation *supra*.

bepalingen van deze verordening worden ingesteld, teneinde indien nodig het recht op bescherming van persoonsgegevens te verzoenen met het recht op de vrijheid van meningsuiting en van informatie, zoals dat in artikel 11 van het Handvest is vastgelegd."

Het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt het ook zo in het arrest-*Buivids*:

"63. Bovendien moet in herinnering worden gebracht dat de in artikel 9 van richtlijn 95/46 bedoelde uitzonderingen en afwijkingen alleen mogen worden toegepast voor zover zij nodig blijken om twee fundamentele rechten te verzoenen, namelijk bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting".

Léonard en Pouillet benadrukken daarom:

"L'arrêt *BUIVIDS* (§ 63) rappelle que les dérogations au § 2 de l'article 85 pour concilier protection des données et liberté d'expression ne doivent être appliquées que si elles s'avèrent nécessaires, ce qui exclut, nous semble-t-il, d'admettre in abstracto et par principe la non application de dispositions du RGPD du simple fait qu'une finalité journalistique soit poursuivie."<sup>48</sup>

Het past bijgevolg in artikel 24 ook vast te stellen dat de voorziene uitzonderingen alleen toegepast dienen te worden wanneer dat noodzakelijk is voor de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. Zo kan ook vermeden worden dat de uitbreiding van het toepassingsgebied door de wijziging van artikel 1, zou resulteren in een al te gemakkelijke toepassing van de voorziene uitzonderingen.

Daarom wordt een nieuwe paragraaf *1bis* toegevoegd in de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens die luidt als volgt:

"§ 1<sup>bis</sup>. De verwerkingen van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden of ten behoeve van academische, artistieke en literaire uitdrukkingsvormen genieten van de in dit artikel voorziene uitzonderingen en afwijkingen, voor zover dat noodzakelijk is om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de vrijheid van meningsuiting en van informatie." De beoordeling van deze vereiste veronderstelt dat rekening wordt gehouden met de 'plichten en verantwoordelijkheden' eigen aan de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting conform artikel 10.2 EVRM, in de veronderstelling dat deze rechten en verantwoordelijkheden variëren in hoofde van de titularis van het recht op vrije meningsuiting alsmede het recht op persvrijheid. Zoals hierboven reeds onderlijnd kunnen

<sup>48</sup> Zie citaat boven.

peuvent exercer une fonction de “chien de garde”, les attentes en termes de devoirs et responsabilités sont plus grandes vis-à-vis des deux premières catégories qui disposent de davantage de moyens de vérification.

### 8. Les répercussions de la modification: l'enregistrement vidéo d'interventions policières

Comme cela a été démontré, la modification proposée mettra la législation belge en conformité avec le droit européen, ce qui permettra d'éliminer une incertitude qui pèse aujourd'hui sur les journalistes citoyens.

En effet, après la modification de la loi, ces journalistes pourront exercer leurs activités sans qu'il soit exigé d'eux qu'ils se fixent pour objectif de respecter la déontologie journalistique, à condition évidemment qu'ils se comportent en “chien de garde” de la démocratie et qu'ils assument les devoirs et responsabilités qui en découlent.

Les citoyens qui filment des interventions policières sont les exemples les plus connus, et sans doute le plus controversés, de journalisme citoyen. Ces dernières années, plusieurs instances, dont l'Organe de contrôle de l'information policière (COC)<sup>49</sup> mais aussi l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), ont demandé une initiative législative ou une précision légale à propos de l'existence ou non d'un droit de filmer des fonctionnaires de police.

Il convient de conclure à la lumière de ce qui précède que le RGPD ne prévoit pas de droit absolu de cette nature. L'enregistrement vidéo d'images d'agents de police (et la publication de ces images) constitue un traitement de données, et le RGPD est dès lors d'application, la Cour de justice de l'Union européenne ayant été claire à ce sujet dans le cadre de l'affaire Buivids. Il existe toutefois de bons arguments pour soutenir que l'enregistrement vidéo d'une intervention policière relèvera le plus souvent du champ d'application de l'exemption journalistique prévue dans la présente proposition de

zowel een beroepsjournalist, een ngo, een blogger als een onderzoeker een functie van 'waakhond' vervullen, maar de verwachtingen inzake plichten en verantwoordelijkheden zijn groter ten opzichte van de twee eerste categorieën die over meer verificatiemiddelen beschikken.

### 8. De impact van de wijziging: het filmen van politieoptredens

Zoals aangetoond, zal de voorgestelde wijziging de Belgische wetgeving in overeenstemming brengen met het Europese recht. Daarbij zal ze een bestaande onzekerheid wegwerken die vandaag heerst bij zogenaamde burgerjournalisten.

Zij zullen, na de wijziging van de wet, hun activiteiten kunnen uitoefenen zonder dat van hen vereist zou zijn dat zij zich tot doel stellen de journalistieke deontologie na te leven – op voorwaarde uiteraard dat zij zich als “waakhond” van de democratie gedragen en de plichten en verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan, naleven.

Het meest gekende, en allicht meest controversiële voorbeeld van burgerjournalistiek, is dat van burgers die een politieoptreden filmen. Verschillende instanties, waaronder het Controleorgaan op de politionele informatie (COC)<sup>49</sup> maar ook het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) hebben de voorbije jaren gevraagd om een wetgevend initiatief of wettelijke duidelijkheid omtrent het al dan niet bestaan van een recht op het filmen van politieambtenaren.

In het licht van het voorgaande moet besloten worden dat een dergelijk absoluut recht op basis van de AVG niet bestaat. Het filmen van politiemensen (en het publiceren van de beelden) is een gegevensverwerking en de AVG is bijgevolg van toepassing. Het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak-Buivids is daarover duidelijk. Er zijn echter goede argumenten die maken dat het filmen van een politieoptreden vaker wel dan niet onder de journalistieke uitzondering zoals voorzien in dit wetsvoorstel zal vallen en dat het filmen van een politieoptreden in principe niet verhinderd mag worden.

<sup>49</sup> Avis d'initiative du 22 novembre 2021 de l'Organe de contrôle de l'information policière (COC) concernant les situations dans lesquelles des citoyens filment des interventions de police et concernant la protection des données à caractère personnel et de la vie privée des fonctionnaires de police à l'égard de tiers pendant l'exécution de leurs missions policières. [https://www.organedecontrôle.be/files/DD200025\\_Avis\\_dInitiative\\_F\\_SIGN%C3%89\\_00045750.pdf](https://www.organedecontrôle.be/files/DD200025_Avis_dInitiative_F_SIGN%C3%89_00045750.pdf).

<sup>49</sup> Advies van het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) van 22 november 2021 uit eigen beweging betreffende het filmen door burgers van politie interventies en betreffende de bescherming van de persoonsgegevens en de privacy van politieambtenaren tegenover derden tijdens de uitvoering van hun politionele opdrachten. [https://www.conroleorgaan.be/files/DD200025\\_Advies\\_Ambtshalve\\_N\\_GET\\_00045724.pdf](https://www.conroleorgaan.be/files/DD200025_Advies_Ambtshalve_N_GET_00045724.pdf).

loi, et qu'il est en principe interdit d'empêcher l'enregistrement vidéo d'une intervention policière. En ce sens, la présente proposition de loi donne également suite à la demande en faveur d'une plus grande clarté légale à ce sujet.

En effet, dès lors que le champ d'application de l'exemption journalistique est élargi et que son bénéficiaire n'est pas subordonné à la condition de respect de la déontologie journalistique, les citoyens pourront plus aisément invoquer cette exemption, y compris pour filmer des agents de police.

Cela signifie qu'il y aura moins de conditions qui s'appliqueront en ce qui concerne le consentement (articles 7 et 8), la fourniture d'informations aux personnes concernées (article 13), le droit d'accès (article 15), le droit à la limitation du traitement (article 18) et le droit de s'opposer au traitement (article 21.1).

Ces exemptions ont été prévues par le législateur lors de la transposition de l'article 85 du RGPD pour veiller à ce qu'aucun contrôle préalable ne soit possible pour les traitements effectués à des fins journalistiques. En 2018, le législateur indiquait ce qui suit à ce propos:

“La liberté de presse est également consacrée par l'article 25 de la Constitution qui dispose que: “la presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie”.”

L'interdiction de la censure a été interprétée par la jurisprudence constante, tant de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>50</sup> que des cours et tribunaux<sup>51</sup>, comme interdisant les contrôles et interdictions préalables à la publication d'un article.

La répression des abus effectués par un journaliste dans l'exercice de sa liberté d'expression ne peut intervenir qu'*a posteriori*.<sup>52</sup>

Cette jurisprudence a pour conséquence que pour concilier la protection des données avec la liberté de la presse, comme l'impose l'article 85 du Règlement, les traitements à des fins journalistiques doivent être exemptés de toutes les dispositions du Règlement dont l'application pourrait constituer un contrôle *a priori* des traitements à des fins journalistiques.<sup>53</sup>

Cependant, aucune exception n'a été prévue aux articles 5 et 6 du RGPD. Cela signifie que le traitement des données à caractère personnel, même s'il relève

In die zin komt dit wetsvoorstel ook tegemoet aan de vraag om meer wettelijke duidelijkheid hieromtrent.

Immers, doordat het toepassingsgebied van de journalistieke uitzondering breder wordt en niet onderworpen wordt aan de voorwaarde met betrekking tot naleving van de journalistieke deontologie, zullen burgers gemakkelijker een beroep kunnen doen op de journalistieke uitzondering, ook voor het filmen van politiemensen.

Dat wil zeggen dat er minder voorwaarden van toepassing zijn met betrekking tot de toestemming (artikelen 7 en 8), het verstrekken van informatie aan de betrokkenen (artikel 13), het recht van inzage (artikel 15), het recht op beperking van de verwerking (artikel 18) en het recht de verwerking te weigeren (artikel 21.1).

Deze uitzonderingen werden door de wetgever bij de omzetting van artikel 85 van het AVG voorzien om ervoor te zorgen dat voor verwerkingen met journalistieke doeleinden geen enkele controle *a priori* mogelijk is. De wetgever stelde hierover in 2018:

“De persvrijheid is eveneens neergelegd in artikel 25 van de Grondwet, die bepaalt dat: “De drukpers is vrij; de censure kan nooit worden ingevoerd”.”

Het verbod op censure werd geïnterpreteerd volgens de vaste rechtspraak, zowel van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>50</sup> als de hoven en rechtbanken<sup>51</sup> als verbod op de controles en voorafgaand verbod op publicatie van een artikel.

De bestraffing van misbruik door een journalist bij de uitoefening van zijn vrije meningsuiting kan enkel *a posteriori* gelden.<sup>52</sup>

Deze rechtspraak heeft als gevolg dat om de gegevensbescherming te harmoniseren met de persvrijheid zoals bepaald door artikel 85 van de Verordening, de verwerkingen met journalistieke doeleinden vrijgesteld moeten worden van alle bepalingen van de Verordening waarvan de toepassing een controle *a priori* van de verwerkingen met journalistieke doeleinden kan inhouden.<sup>53</sup>

Op artikelen 5 en 6 van de AVG werd evenwel geen uitzondering voorzien. Dat betekent dat de verwerking van persoonsgegevens, ook als die onder het

<sup>50</sup> CEDH 29 mars 2011, 50084/06, RTBF/Belgique.

<sup>51</sup> Appel, Bxl, 20 sept. 2011; Civ. Namur, réf., 1er décembre 2015, JLMB, 26 fév. 2016, p. 1.

<sup>52</sup> Cass., 29 juin 2000, C, 98 0530 F.

<sup>53</sup> Doc. Parl. Chambre 2017-2018, DOC n° 3126/001, p.51.

<sup>50</sup> EHRM 29 maart 2011, 50084/06, RTBF/Belgique.

<sup>51</sup> Appel, Bxl, 20 sept. 2011; Civ. Namur, réf., 1er décembre 2015, JLMB, 26 fév. 2016, p. 1.

<sup>52</sup> Cass., 29 juin 2000, C, 98 0530 F.

<sup>53</sup> Parl. St. Kamer 2017-2018, DOC nr. 3126/001, p.51.

du champ d'application de l'exception journalistique, doit toujours être conforme aux principes généraux en matière de protection des données à caractère personnel. Ainsi, les données traitées doivent être "adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (principe de "minimisation des données" et doivent être exactes (principe d' "exactitude").

Le traitement doit également être "licite". Concrètement, cela signifie qu'il doit y avoir soit consentement (par exemple dans le cas d'un entretien), soit un intérêt légitime de la part du responsable du traitement.

Cet intérêt légitime existe pour les journalistes (citoyens) lorsque le responsable du traitement agit comme un "chien de garde". Dans ce cas, aucun consentement n'est requis. Le législateur a précisé à ce sujet en 2018:

"Il existe deux bases légales possibles au sein du Règlement pour les traitements à des fins de journalisme et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire: l'article 6.1.a) du Règlement (le consentement de la personne concernée, comme par exemple lors d'un interview) et l'article 6.1.f) du Règlement (la pondération d'intérêt).

L'article 6.1. f) du Règlement dispose qu'un traitement peut avoir lieu lorsqu'il est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement, à moins que ne prévalent les intérêts, libertés et droits fondamentaux de la personne concernée.

Les intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement sont ici le droit à la liberté d'expression consacré par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, reconnus par l'article 85 du règlement, garanti par les articles 19 et 25 de la Constitution.

Cette base légale autorise le responsable du traitement à des fins de journalisme, académique, artistique ou littéraire à traiter les données de la personne concernée indépendamment du consentement de celle-ci."<sup>54</sup>

Lorsqu'un responsable du traitement agit en tant que "chien de garde", c'est-à-dire qu'il souhaite informer le public sur un sujet d'intérêt général ou apporter une contribution à un débat public relatif à un sujet d'intérêt général, il échappe à l'obligation d'obtenir le consentement.

<sup>54</sup> Doc. Parl. Chambre 2017-2018, DOC n° 3126/001, p.52.

toepassingsgebied van de journalistieke uitzondering valt, nog moet voldoen aan de algemene beginselen inzake de bescherming van persoonsgegevens. Zo moeten de verwerkte gegevens "toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt" (het principe van „minimale gegevensverwerking") en moeten ze juist zijn (het principe van "juistheid").

De verwerking moet bovendien zogenaamd "rechtmatig" zijn. *In concreto* wil dit zeggen dat er ofwel toestemming moet zijn (denk aan bijvoorbeeld een interview), ofwel een gerechtvaardigd belang van de verwerkingsverantwoordelijke.

Dit gerechtvaardigd belang is er voor (burger)journalisten wanneer de verwerkingsverantwoordelijke optreedt als 'waakhond'. In dat geval is geen toestemming vereist. Hierover stelde de wetgever in 2018:

"Er bestaan twee wettelijke grondslagen binnen de Verordening voor verwerkingen voor journalistieke doeleinden en ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingsvormen: artikel 6.1.a) van de Verordening (toestemming van de betrokkene, zoals bijvoorbeeld tijdens een interview) en artikel 6.1.f) van de Verordening (afweging van belangen).

Artikel 6.1 f) van de Verordening bepaalt dat een verwerking plaats kan vinden wanneer het noodzakelijk is voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke, mits de belangen, vrijheden en fundamentele rechten van de betrokken persoon niet boven dat belang prevaleren.

De behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke is hier het recht de vrije meningsuiting neergelegd in artikel 10 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens, erkend door artikel 85 van de Verordening, verzekerd door artikel 19 en 25 van de Grondwet.

Deze rechtsgrondslag staat de verwerkingsverantwoordelijke voor journalistieke, academische of literaire doeleinden toe om de gegevens van de betrokken persoon te verwerken los van zijn toestemming"<sup>54</sup>

Wanneer een verwerkingsverantwoordelijke optreedt als "waakhond", dus het publiek wil informeren over een onderwerp van algemeen belang of met de doelstelling een bijdrage te leveren aan een publiek debat over een onderwerp van algemeen belang, ontsnapt hij aan de toestemmingsvereiste.

<sup>54</sup> Parl. St. Kamer 2017-2018, DOC nr. 3126/001, p.52.



Il convient de souligner à cet égard que selon l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), dans le cas où une intervention policière est filmée, il s'agit très vite de faits relevant de l'intérêt public. L'IFDH indique ainsi que:

“Cela signifie qu'en l'absence d'un intérêt justifié, une personne qui filme un agent de police dans l'exercice de ses fonctions peut enfreindre la loi belge sur la protection des données. De toute évidence, la proportionnalité est la clé ici: dans certains cas, par exemple, l'anonymisation peut être de mise avant de publier des images sur les réseaux sociaux. Néanmoins, il semble primordial que cet intérêt ne soit pas remis en cause trop rapidement, car on peut affirmer que le seuil pour considérer les opérations policières comme une question d'intérêt public dans une société démocratique devrait être bas.”<sup>55</sup>

Cet avis est partagé par le professeur Koen Lemmens, qui indique ce qui suit dans un article publié en 2014:

*“Je suis enclin à penser que presque toute discussion sur l'action de la police est par définition une question d'intérêt général. Par conséquent, les journalistes (citoyens) peuvent scruter, éventuellement dénoncer et rendre compte publiquement du comportement de la police.”*<sup>56</sup> (traduction)

De même, la Commission de Venise estime que la police ne peut pas empêcher les spectateurs de filmer. Dans ses Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (2<sup>ème</sup> édition), la Commission écrit que:

“169. [...] Il ne faut pas empêcher les participants et les tiers de photographier ou de filmer l'opération de police et toute demande de remise des films ou des images enregistrés numériquement aux policiers devrait d'abord être approuvée par une instance judiciaire.”<sup>57</sup>

Dans la troisième édition des Lignes directrices, la Commission précise encore son point de vue:

“Droit d'enregistrer et de photographier numériquement lors des rassemblements. Les responsables de l'application de la loi ne doivent pas empêcher les moniteurs d'utiliser l'équipement d'enregistrement d'images

<sup>55</sup> IFDH, juin 2021. *Rapport parallèle de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains*. P.26.

<sup>56</sup> LEMMENS, K., “De politie gefilmd: l'arroseur arrosé?”, RW 2014-15, (162).

<sup>57</sup> Commission de Venise, 4 juin 2010. *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (Deuxième édition)*. Disponible sur: [https://CDL-AD\\_2010\\_020-f\(osce.org\)](https://CDL-AD_2010_020-f(osce.org)).

Het dient hierbij benadrukt te worden dat in het geval van filmen van een politieoptreden, volgens het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM), gemakkelijk om feiten gaat die het publiek belang raken. Het FIRM stelt:

“Dit betekent dat, indien er geen gerechtvaardigd belang is, een persoon die een politieagent filmt bij de uitvoering van diens opdracht mogelijk de Belgische gegevensbeschermingswet schendt. Uiteraard is evenredigheid hier cruciaal: in sommige gevallen is anonimisering aan de orde voordat beelden op sociale media worden gepost. Niettemin lijkt het essentieel dat dergelijk belang niet te snel in twijfel wordt getrokken, aangezien kan worden geargumenteed dat de drempel om politieacties als een kwestie van publiek belang in een democratische samenleving te beschouwen, laag moet zijn.”<sup>55</sup>

Die mening wordt gedeeld door professor Koen Lemmens, die in een artikel uit 2014 stelt:

*“Ik ben geneigd te denken dat vrijwel elke discussie over het optreden van de politie per definitie een aangelegenheid is van algemeen belang. Bijgevolg mogen (burger)journalisten het gedrag van de politie onder de loep nemen, eventueel aanklagen en publiek kenbaar maken.”*<sup>56</sup>

Ook de Commissie van Venetië is bovendien van oordeel dat de politie omstaanders niet mag verhinderen te filmen. In zijn *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2<sup>nd</sup> Edition)* schrijft de Commissie:

“169. [...] *Photographing or video recording the policing operation by participants and other third parties should not be prevented, and any requirement to surrender film or digitally recorded images or footage to the law enforcement agencies should be subject to prior judicial scrutiny*”<sup>57</sup>

In de nieuwe, derde versie van de Guidelines preciseert de Commissie dit nog verder:

“211. *Right to digitally record and photograph at assemblies. Monitors should not be prevented by law enforcement officials from using digital imagery recording equipment at an assembly, including the related*

<sup>55</sup> FIRM, juni 2021. *Parallel rapport van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens*. P.26.

<sup>56</sup> LEMMENS, K., “De politie gefilmd: l'arroseur arrosé?”, RW 2014-15, (162).

<sup>57</sup> Venice Commission, 4 juni 2010. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (Second Edition)*. Beschikbaar op: [https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/41760/1/OSCE-ODIHR\\_Freedom\\_of\\_Assembly\\_Guidelines\\_2nd\\_Edition\\_2010.pdf](https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/41760/1/OSCE-ODIHR_Freedom_of_Assembly_Guidelines_2nd_Edition_2010.pdf).

numériques lors d'un rassemblement, y compris lors de l'opération de police correspondante. En général, ils devraient avoir le droit d'enregistrer les rassemblements eux-mêmes, ainsi que les actions des responsables de l'application de la loi lors de ces événements. Cela inclut également le droit d'enregistrer une interaction dans laquelle les participants sont enregistrés par des agents de l'État, parfois appelé le droit de "réenregistrer". Les contrôleurs ne devraient être tenus de remettre les images enregistrées numériquement aux services répressifs que si cela est prévu par une décision de justice; dans ce cas, le propriétaire initial devrait avoir le droit de conserver une copie exacte. En tout état de cause, la confiscation, la saisie et/ou la destruction de notes et de matériel d'enregistrement numérique sans procédure régulière devrait être interdite et sanctionnée."<sup>58</sup>

De manière générale, il semble donc y avoir peu de circonstances dans lesquelles le fait de filmer de bonne foi une intervention policière est contraire à la protection des données, tant qu'il y a un lien avec l'intérêt général et tant que les principes de l'article 5 sont respectés. Dans les cas concrets contestés, la question de savoir si c'est le cas devra être appréciée par le juge, après les faits. Sur la base du RGPD, il n'y a en tout cas aucune raison de faire interrompre l'enregistrement de manière préventive ou de saisir une caméra. L'objectif du législateur était en effet d'interdire tout contrôle *a priori*, lorsqu'il est question de fins journalistiques.

Julie CHANSON (Ecolo-Groen)  
Eva PLATTEAU (Ecolo-Groen)

*policing operation. In general, they should have the right to record the assemblies themselves, as well as the actions of law enforcement officials at such events. This also includes the right to record an interaction in which participants are being recorded by state agents, sometimes referred to as the right to "record back". Monitors should only be required to surrender digitally recorded images to law enforcement agencies if this is set out in a court order; in that case, the original owner should be entitled to retain an exact copy. In any event, confiscation, seizure and/or destruction of notes and digital recording equipment without due process should be prohibited and punished."*<sup>58</sup>

Er lijken dus in het geheel weinig omstandigheden te zijn waarin het te goeder trouw filmen van een politieoptreden strijdig is met de gegevensbescherming zolang er een verband is met het algemeen belang en zolang de principes van artikel 5 geëerbiedigd worden. Of dat het geval is, zal in gecontesteerde concrete gevallen, na de feiten, door de rechter moeten worden beoordeeld. In ieder geval is er op grond van de AVG geen reden om het filmen preventief te laten stoppen of een camera in beslag te nemen. Het was immers de bedoeling van de wetgever om iedere controle *a priori*, in geval van journalistieke doeleinden, te verbieden.

<sup>58</sup> Commission de Venise, 8 juillet 2019. *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (Troisième édition)*. Disponible sur [CDL-AD\(2019\)017rev \(coe.int\)](https://www.coe.int).

<sup>58</sup> Venice Commission, 8 juli 2019. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (Third Edition). Beschikbaar op: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017-e).

**PROPOSITION DE LOI****Article 1<sup>er</sup>**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

**Art. 2**

Dans l'article 24 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, les modifications suivantes sont apportées:

1° le § 1<sup>er</sup> est remplacé par ce qui suit:

“§ 1<sup>er</sup>. On entend par traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l'archivage à des fins d'informer le public, à l'aide de tout média, sur un sujet d'intérêt général ou en vue d'apporter une contribution à un débat public relatif à un sujet d'intérêt général.”;

2° il est inséré un § 1<sup>er</sup>/1 rédigé comme suit:

“§ 1<sup>er</sup>/1. Les traitements de données à caractère personnel réalisés à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire bénéficient des exemptions et dérogations prévues dans le présent article, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information.”.

29 mars 2022

Julie CHANSON (Ecolo-Groen)  
Eva PLATTEAU (Ecolo-Groen)

**WETSVOORSTEL****Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

**Art. 2**

In artikel 24 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° paragraaf 1 wordt vervangen als volgt:

“§ 1. Onder verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden wordt verstaan het verzamelen, opstellen, voortbrengen, verspreiden of archiveren van informatie, ten behoeve van het informeren van het publiek, met behulp van elke media, over een onderwerp van algemeen belang, of met de doelstelling een bijdrage te leveren aan een publiek debat over een onderwerp van algemeen belang.”;

2° een paragraaf 1/1 wordt ingevoegd, luidende:

“§ 1/1. De verwerkingen van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden of ten behoeve van academische, artistieke en literaire uitdrukkingvormen genieten van de in dit artikel voorziene uitzonderingen en afwijkingen, voor zover dat noodzakelijk is om het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de vrijheid van meningsuiting en van informatie.”.

29 maart 2022