

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

4 maart 2025

HERZIENING VAN DE GRONDWET**Herziening van artikel 25 van de Grondwet
teneinde de grondwettelijke waarborgen
voor de drukpers uit te breiden
tot alle informatiemedia****(verklaring van de wetgevende macht
DOC 56 0010/001)**(ingediend door de heer Van Hecke c.s.)
_____**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

4 mars 2025

RÉVISION DE LA CONSTITUTION**Révision de l'article 25 de la Constitution
en vue d'étendre les garanties constitutionnelles
applicables à la presse écrite
à tous les médias d'information****(déclaration du pouvoir législatif
DOC 56 0010/001)**(déposée par M. Van Hecke et consorts)
_____**SAMENVATTING**

Dit voorstel strekt ertoe artikel 25 van de Grondwet te actualiseren door het woord "drukkers" te vervangen door het woord "media". Zo genieten ook de nieuwe vormen van massacommunicatie de bescherming van artikel 25.

RÉSUMÉ

Cette proposition vise à actualiser l'article 25 de la Constitution en y remplaçant les mots "La presse est libre" par les mots "Les médias sont libres" afin que les nouvelles formes de communication de masse bénéficient également de la protection prévue à l'article 25.

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

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN.

Dit voorstel herneemt, met enkele wijzigingen, de tekst van voorstel DOC 55 1790/001.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet moet samen worden gelezen met het hiermee gelijktijdig ingediende voorstel tot herziening van artikel 150 van de Grondwet.

De vrijheid van meningsuiting is één van de fundamenteën van onze democratische samenleving. Het is essentieel dat iedereen het recht heeft zijn mening te verkondigen. Dat maakt onze samenleving vrij, en dat zorgt er ook voor dat onze samenleving vooruitgang boekt: maatschappelijk debat zorgt voor een vruchtbare uitwisseling van ideeën, die ons als samenleving sterker maakt. De vrijheid van meningsuiting behandelt alle ideeën op een gelijkwaardige manier, en geeft een samenleving de kans om zonder dogma's over alle onderwerpen te discussiëren. Alle ideeën – ook zij die schokken, kwetsen of storen¹ – kunnen waarheid bevatten, en moeten dus besproken kunnen worden. Slechts in een beperkt aantal gevallen is een inperking van het recht op vrije meningsuiting mogelijk, of zelfs verplicht.²

De vrijheid van meningsuiting wordt in de Belgische Grondwet en in internationale verdragen beschermd, in volgende bepalingen:

- artikel 19 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens:

“Eenieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.”

- artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten:

¹ ECHR, *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 december 1976, § 49. Beschikbaar op: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?#%22fulltext%22%3A%22handyside%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22.001-57499%22%3A%22>

² Zie bijvoorbeeld ECHR, *Erbakan v. Turkey*, judgment of 6 July 2006, § 56: “it may be considered necessary... to sanction or even prevent all forms of expression which preach, incite, promote or justify hatred based on intolerance”. Beschikbaar op: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?#{%22fulltext%22:%22erbakan%22,%22documentcollectionid%22:%22%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22:%22itemid%22:%2262.001-76234%22}>

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en le modifiant, le texte de la proposition DOC 55 1790/001.

La présente proposition de révision de la Constitution doit être lue conjointement avec la proposition de révision de l'article 150 de la Constitution déposée en même temps.

La liberté d'expression est l'un des fondements de notre société démocratique. Il est essentiel que chacun ait le droit d'exprimer ses opinions. C'est ce qui permet à notre société d'être libre et de progresser. Le débat social permet un échange fructueux d'idées dont chacun sort grandi. La liberté d'expression s'applique à toutes les idées, de manière équivalente, et permet à la société de débattre de tous les sujets sans *a priori* dogmatique. Étant donné que toutes les idées – également celles qui heurtent, choquent ou inquiètent¹ – peuvent receler une part de vérité, elles doivent pouvoir être débattues. La restriction du droit à la liberté d'expression n'est envisageable, voire obligatoire, que dans un petit nombre de cas.²

La liberté d'expression est protégée par la Constitution belge et par des traités internationaux, en particulier par les dispositions suivantes:

- article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme:

“Tout individu a droit à la liberté d’opinion et d’expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d’expression que ce soit.”

- article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques:

¹ CEDH, Handyside c. Royaume-Uni, arrêt du 7 décembre 1976, § 49, disponible à l'adresse suivante : <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22handyside%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%22itemid%22:%5B%22.001-57499%22%5D%7D>

2 Voir par exemple: CEDH, arrêt du 6 juillet 2006, *Erbakan c. Turquie*, § 56: "on peut juger nécessaire... de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance", disponible à l'adresse suivante: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%262fulltext%22:%222erbakan%22,%22documentcollectionid2%22:%222GRANDCHAMBER%22,%222CHAMBER%22,%222itemid%22:%222.001-76234.%22}>

“1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.

2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.

3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn:

a) in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;

b) in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.”

• artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens:

“1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Dit artikel belet niet dat Staten radioomroep-, bioscoop- of televisie-ondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's land veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechtelijke macht te waarborgen.”

• artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie:

“1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en de vrijheid kennis te nemen en te geven van informatie

“1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.”

• article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme:

“1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.”

• article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

“1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des

of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.

2.De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd.”

- artikel 19 van de Belgische Grondwet

“De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.”

Deze bepalingen geven vorm aan het algemene kader voor de vrijheid van meningsuiting.

Daarnaast bevat de Belgische Grondwet eveneens een artikel 25, dat als volgt luidt:

“De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers.

Wanneer de schrijver bekend is en zijn woonplaats in België heeft, kan de uitgever, de drukker of de verspreider niet worden vervolgd.”

Dit artikel bepaalt dat de drukpers vrij is en niet aan preventieve censuur kan worden onderworpen. Dat alleen de drukpers wordt vermeld, is niet verwonderlijk: deze bepaling uit de Grondwet stamt uit 1831, en werd sindsdien niet aangepast.³

Destijds was de drukpers zowat het enige instrument van massacommunicatie. Niemand kon op dat moment voorzien welke ingrijpende wijzigingen in de daaropvolgende decennia en eeuwen zouden plaatsvinden. De voorbije eeuwen en decennia werd de drukpers echter aangevuld met radio, televisie, en met het internet. De digitalisering heeft de aard van de massacommunicatie ingrijpend veranderd. Onze Grondwet, die bijna 200 jaar oud is, erkent dat niet, en houdt voorsnóg vast aan het concept “drukpers”.

Dat zorgt ervoor dat de audiovisuele media voor een groot deel niet kunnen genieten van de grondwettelijke bescherming – vrijheid en verbod op censuur – waar de drukpers op basis van artikel 25 wel van geniet. Alleen wanneer het gaat om een geschreven uitdrukking, kan die uitdrukking genieten van de grondwettelijke bescherming van artikel 25. Dat werd herhaaldelijk bepaald door het

idées sans qu’il puisse y avoir ingérence d’autorités publiques et sans considération de frontières.

2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.”

- article 19 de la Constitution belge:

“La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l’occasion de l’usage de ces libertés.”

Ces dispositions précisent le cadre général de la liberté d’expression.

Par ailleurs, la Constitution belge contient également un article 25, formulé comme suit:

“La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

Lorsque l’auteur est connu et domicilié en Belgique, l’éditeur, l’imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi.”

Cet article dispose que la presse est libre et ne peut être soumise à une censure préventive. Le fait que seule la presse (écrite) soit mentionnée n’est pas surprenant: cette disposition de la Constitution date de 1831 et n’a pas été modifiée depuis lors.³

À cette époque, la presse écrite était plus ou moins le seul instrument de communication de masse. Personne ne pouvait prévoir à l’époque les changements radicaux qui allaient se produire au cours des décennies et des siècles suivants. Au cours des siècles et décennies passés, la presse écrite a cependant été complétée par la radio, la télévision et l’internet. La numérisation a radicalement changé la nature de la communication de masse. Notre Constitution, qui a presque 200 ans, ne reconnaît pas ce fait et s’en tient pour l’instant au concept de “presse”.

Par conséquent, les médias audiovisuels, pour une large part, ne bénéficient pas de la protection constitutionnelle – liberté et interdiction de la censure – dont jouit la presse écrite en vertu de l’article 25: ce n’est que lorsqu’il s’agit d’une expression écrite que cette expression peut bénéficier d’une protection constitutionnelle de l’article 25, comme cela a été confirmé à

³ Quentin Van Enis, colloquium SEN20191129, blz. 7

³ Quentin Van Enis, colloque SEN20191129, p. 7.

Hof van Cassatie.⁴ Audiovisuele uitingen, zoals tv en radio, worden niet als “drukpers” beschouwd. Zij genieten dus niet expliciet de grondwettelijke bescherming die ze logischerwijs verdienen, en vallen grondwettelijk niet onder het verbod op censuur. Maatschappelijk vervullen ze nochtans exact dezelfde functie.

Een dergelijk onderscheid tussen verschillende soorten media is niet te verantwoorden: de persvrijheid en het verbod op censuur zouden gelijk moeten gelden voor alle media. Dat besef leeft al langer bij de (grond) wetgever: artikel 25 van de Grondwet werd al 8 keer voor herziening vatbaar verklaard, telkens expliciet met de bedoeling de waarborgen van de drukpersvrijheid uit te breiden tot andere informatiemiddelen.⁵ Ook in 2024 was dat het geval: andermaal werd artikel 25 van de Grondwet expliciet voor herziening vatbaar verklaard, deze keer “om de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen.”

Het is de doelstelling van dit voorstel tot herziening van de Grondwet, om aan die opdracht van de preconstituante (eindelijk) uitvoering te geven. Rekening houdend met de hoorzittingen die over een eerder voorstel tot herziening van artikel 25 werden georganiseerd in april 2021, waaruit een brede steun voor de wijziging van artikel 25 bleek, wordt ervoor gekozen om in het eerste lid van artikel 25, de woorden “de drukpers is”, te vervangen door “de media zijn”.

Daarvoor zijn verschillende redenen.

(1) Het begrip informatiemedi

De preconstituante stelt dat de waarborgen van de drukpers moeten worden uitgebreid naar de andere “informatiemiddelen”. Om nauw bij die terminologie aan te sluiten, werd in het oorspronkelijke voorstel (DOC 55 1790) geopteerd voor de term “informatiemedi

Terecht werd echter door verschillende experts gewezen op de nood aan verduidelijking van dit begrip, en gevraagd het meer omvattende begrip “media” te overwegen. Het onderscheid tussen “informatiemedi” en andere media zou immers niet duidelijk zijn, en kunnen leiden tot een ongewenste beperking van het toepassingsgebied van het herziene artikel 25, waarbij

⁴ Het Grondwettelijk Hof houdt er weliswaar een andere visie op na. Dat leidt tot rechtsonzekerheid. Artikel 25 aanpassen kan die onzekerheid oplossen.

⁵ Jan Velaers, colloquium SEN20191129, blz. 5

plusieurs reprises par la Cour de cassation.⁴ Les médias audiovisuels, comme la télévision et la radio, ne sont pas considérés comme faisant partie de la “presse”. Par conséquent, ils ne bénéficient pas explicitement de la protection constitutionnelle à laquelle ils auraient logiquement droit et ils ne sont pas, sur le plan constitutionnel, soumis à l’interdiction de la censure. Or, ils remplissent exactement la même fonction sur le plan social.

Une telle distinction entre différents types de médias n’est pas justifiable: la liberté de la presse et l’interdiction de la censure devraient s’appliquer de la même manière à tous les médias. Le constituant en est conscient depuis un certain temps déjà: l’article 25 de la Constitution a déjà été déclaré ouvert à révision à huit reprises, chaque fois dans le but explicite d’étendre les garanties de liberté de la presse à d’autres moyens d’information.⁵ Ce fut également le cas en 2024, lorsque l’article 25 de la Constitution a été explicitement ouvert à révision une fois de plus, à cette occasion “en vue d’y ajouter un alinéa permettant d’élargir les garanties de la presse aux autres moyens d’information.”

L’objectif de la présente proposition de révision de la Constitution est d’accomplir (enfin) cette mission du préconstituant. Compte tenu des auditions organisées en avril 2021, qui portaient sur une précédente proposition de révision de l’article 25 et dont est ressorti un large soutien à la modification de cet article, nous faisons le choix de remplacer, dans l’alinéa 1^{er} de l’article 25, les mots “La presse est libre” par les mots “Les médias sont libres”.

Plusieurs arguments plaident en faveur d’une telle modification.

(1) La notion de média d’information

Selon le préconstituant, les garanties en faveur de la presse doivent être étendues aux autres “moyens d’information”. Pour se conformer étroitement à cette terminologie, il avait été opté pour l’utilisation du terme “médias d’information” dans la proposition initiale (DOC 55 1790).

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

⁴ La Cour constitutionnelle a toutefois une autre vision des choses, ce qui est source d’insécurité juridique. Une modification de l’article 25 permettrait de mettre fin à cette insécurité.

⁵ Jan Velaers, colloque SEN20191129, p. 5.

dan een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen “informatiemediën” en “andere media”.⁶

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

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

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

l'apparition d'une distinction entre les “médias d'information” et les “autres médias”.⁶

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

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

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

⁶ Alleen de VVJ wilde het toepassingsgebied beperken tot “informatiemediën”, om zo een bijzondere waarborg voor de journalistiek te voorzien;

⁶ Seule l'Association flamande des journalistes (Vlaamse Vereniging van Journalisten (VVJ)) souhaitait limiter le champ d'application aux “médias d'information” afin de prévoir une garantie spécifique pour le journalisme.

mede in toepassing van artikel 19 GW. Het principieel beperken van die grondwettelijke waarborgen tot enkel de “drukkers” (in de Franstalige versie is overigens sprake van het ruimere “la presse”) is onwenselijk, onhoudbaar en ook al deels door de rechtspraak achterhaald.”

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

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

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

inévitablement affinés par la jurisprudence, notamment en application de l’article 19 de la Constitution. La limitation de principe de ces garanties constitutionnelles à la seule “drukkers” (presse écrite) dans le texte néerlandais (la version française renvoyant au concept plus large de “presse”) n’est ni souhaitable, ni tenable et elle est en outre déjà partiellement dépassée par la jurisprudence.” (traduction)

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

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

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

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

(2) De cascaderegeling

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

Al in het oorspronkelijke voorstel (DOC 55 1790/001) werd door de indieners enig voorbehoud aangetekend tegen de uitbreiding van de getrapte aansprakelijkheid naar de “media” in het algemeen. Het redactioneel proces van hedendaagse media verschilt immers wezenlijk van bijvoorbeeld de manier waarop sociale media werken.

Dat standpunt werd bijgetreden door professor Vrielink: “Het beginsel is niet zo eenvoudig toepasbaar in de bijkomende contexten waarin het zal gelden, daar het allesbehalve “technologieneutraal” geformuleerd is. In de (professionele) audio- en audiovisuele wereld liggen de verantwoordelijkheden en hiërarchieën bijvoorbeeld nogal anders dan in de klassieke “schrijvende” wereld. En inzake internet is het zelfs niet eenduidig met wie de in art. 25 vernoemde actoren eigenlijk overeenkomen.”

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

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

(2) La responsabilité en cascade

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

Dans la proposition initiale (DOC 55 1790/001), les auteurs avaient déjà formulé des réserves sur l'extension de la responsabilité en cascade aux “médias” en général. En effet, le processus rédactionnel des médias contemporains diffère nettement par exemple du fonctionnement des médias sociaux.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Het is op basis van deze drie overwegingen dat voorgesteld wordt om in artikel 25 de woorden “de drukpers is” te vervangen door “de media zijn”. Het nieuwe artikel 25 zal dan luiden als volgt:

De media is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers.

Wanneer de schrijver bekend is en zijn woonplaats in België heeft, kan de uitgever, de drukker of de verspreider niet worden vervolgd.

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

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

Wij delen dus de visie die mevrouw Elke Cloots heeft uiteengezet tijdens de hoorzitting op 21 april 2021.

“Mevrouw Elke Cloots heeft de indruk dat de andere sprekers ervan uitgaan dat de twee waarborgen – het verbod op censuur en op preventieve maatregelen (artikel 25) en de bevoegdheid van het hof van assisen (artikel 150) onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Zij deelt die mening niet. In theorie kan men het verbod

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

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

C’est sur la base de ces trois considérations qu’il est proposé de remplacer, à l’article 25, les mots “La presse est libre” par les mots “Les médias sont libres”. Le nouvel article 25 sera dès lors rédigé comme suit:

“Les médias sont libres; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

Lorsque l’auteur est connu et domicilié en Belgique, l’éditeur, l’imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi.”

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

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

Nous partageons dès lors l’analyse suivante, exposée par Mme Elke Cloots au cours de l’audition du 21 avril 2021:

“Mme Elke Cloots a l’impression que les autres intervenants partent de l’idée que les deux garanties – l’interdiction de la censure et de mesures préventives (article 25) et la compétence de la cour d’assises (article 150) – sont intrinsèquement liées. Elle n’est pas de cet avis. En théorie, on peut étendre l’interdiction de

op preventieve maatregelen naar alle media uitbreiden en gelijklopend daarmee, de bevoegdheid van het hof van assisen beperken tot louter de drukpersmisdrijven, zoals momenteel het geval is.”⁷

Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)
Sarah Schlitz (Ecolo-Groen)
Staf Aerts (Ecolo-Groen)
Meyrem Almaci (Ecolo-Groen)
Petra De Sutter (Ecolo-Groen)
Rajae Maouane (Ecolo-Groen)
Dieter Vanbesien (Ecolo-Groen)
Matti Vandemaele (Ecolo-Groen)
Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen)

mesures préventives à tous les médias et, en parallèle, limiter la compétence de la cour d’assises aux seuls délits de presse, comme c’est le cas actuellement.”⁷

⁷ DOC 55 1790, Hoorzitting van 21 april 2021, blz. 21

⁷ DOC 55 1790, Audition du 21 avril 2021, p. 21.

VOORSTEL

Enig artikel

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

10 juli 2024

Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)
Sarah Schlitz (Ecolo-Groen)
Staf Aerts (Ecolo-Groen)
Meyrem Almaci (Ecolo-Groen)
Petra De Sutter (Ecolo-Groen)
Rajae Maouane (Ecolo-Groen)
Dieter Vanbesien (Ecolo-Groen)
Matti Vandemaele (Ecolo-Groen)
Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen)

PROPOSITION

Article unique

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

10 juillet 2024