

**BELGISCHE SENAAAT**


---

**ZITTING 2018-2019**


---



---

9 NOVEMBER 2018

---

**Verzoek tot het opstellen van een  
informatieverslag betreffende het recht  
van antwoord op het internet**

---

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 2018-2019**


---



---

9 NOVEMBRE 2018

---

**Demande d'établissement d'un rapport  
d'information concernant le droit de  
réponse sur Internet**

---

**Ingediend door de dames en heren :  
*Déposée par Mesdames et Messieurs :***

Alain DESTEXHE, Anne BARZIN, Jacques BROTCHE, Christine DEFRAIGNE, Olivier DESTREBECQ, Yves EVRARD, Gilles MOUYARD, Jean-Paul WAHL ; Lionel BAJART, Rik DAEMS, Jean-Jacques DE GUCHT, Martine Taelman, Lode VEREECK ; Karin BROUWERS, Brigitte GROUWELS, Joris POSCHET ; Bert ANCIAUX, Rob BEENDERS, Katia SEGERS, Güler TURAN, Bart VAN MALDEREN

**TOELICHTENDE NOTA**

De wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord, zoals gewijzigd bij de wet van 4 maart 1977 betreffende het recht van antwoord in de audiovisuele media, heeft België een juridisch instrument verleend dat de mogelijkheid biedt het recht van antwoord te waarborgen ten aanzien van zowel de geschreven pers als de audiovisuele media.

Het recht van antwoord is een natuurlijk uitvloeisel van de persvrijheid en maakt het mogelijk deze vrijheid aan te vullen en te corrigeren, en zo de tegensprekelijke aard van het debat te waarborgen. Dit recht vormt ook een bijzondere vorm van rechtsbescherming tegen de media waarbij aan iedere burger en organisatie de mogelijkheid wordt geboden snel en doeltreffend te reageren

**NOTE EXPLICATIVE**

La loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse, telle que modifiée par la loi du 4 mars 1977 relative au droit de réponse dans l'audiovisuel, a doté la Belgique d'un instrument juridique garantissant un droit de réponse à l'égard tant de la presse écrite que des médias audiovisuels.

Véritable corollaire à la liberté de la presse, le droit de réponse permet de présenter un complément et un correctif à cette liberté et de garantir par là même le caractère contradictoire du débat. Ce droit constitue par ailleurs une forme particulière de protection juridique contre les médias en permettant à tout citoyen et à toute organisation de réagir rapidement et efficacement à

op een bepaalde informatie of commentaar die de media met betrekking tot hen verspreiden (1).

### A. Problematiek

De wetgeving met betrekking tot het recht van antwoord is echter op drie punten verouderd : de huidige bepalingen van de wet omvatten niet de nieuwe communicatiemiddelen die via het internet beschikbaar zijn, en de regeling die van toepassing is op het recht van antwoord verschilt naar gelang van het betrokken medium. Bovendien hangt de doeltreffendheid van het recht van antwoord sterk af van de procedure die is voorzien in geval van een persmisdrijf en in geval van weigering om het antwoord op te nemen of te verspreiden, of in geval van een laattijdige of niet-conforme publicatie ervan.

### B. Doelstelling

Het doel van dit informatieverlag is dan ook enerzijds een oproep te doen tot modernisering van de wetgeving betreffende het recht van antwoord en tot harmonisering van de toepasselijke rechtsregels (1), en anderzijds een alternatieve oplossing te overwegen voor de geringe doeltreffendheid van de procedure in geval van weigering of laattijdige of zelfs niet-conforme publicatie van het antwoord (2).

#### *1) Modernisering van de wetgeving en harmonisering van de rechtsregels*

##### a) Modernisering

Momenteel verschilt de wettelijke regeling van het recht van antwoord naar gelang van het betrokken medium. De wet van 23 mei 1961 bepaalt dat elke natuurlijke of rechtspersoon die bij naam is genoemd of impliciet aangewezen, uitsluitend om deze reden zijn recht van antwoord kan uitoefenen (artikel 1). Het is dus niet vereist dat de persoon in kwestie het doelwit is geweest van kritiek of een aanval. Wat de audiovisuele media betreft, wordt het recht van antwoord daarentegen alleen geopend om een of meer onjuiste feiten die hem betreffen, recht te zetten of om te antwoorden op een of meer feiten of verklaringen die van zodanige aard zijn dat zij de eer aantasten (artikel 7).

Er is echter geen bepaling die voorziet in het recht van antwoord ten aanzien van nieuwe media zoals websites. Ter zake wetgevend optreden is nu echter meer dan

(1) Zie het wetsvoorstel betreffende het recht van antwoord en het recht van informatie van de heer Hugo Vandenberghe (stuk Senaat, nr. 3-144/1, 11 augustus 2003).

propos de certaines informations ou commentaires diffusés par les médias les concernant (1).

### A. Problématique

La législation relative au droit de réponse est toutefois triplement altérée : le prescrit actuel de la loi n'inclut pas les nouveaux moyens de communication disponibles via l'Internet, et le régime applicable au droit de réponse varie selon le média concerné. En outre, l'efficacité du droit de réponse dépend fortement de la procédure prévue en cas de délit de presse et en cas de refus d'insertion ou de diffusion ou de publication de la réponse tardive ou non conforme.

### B. Objectif

La présente demande de rapport d'information a dès lors pour objectif, d'une part, d'appeler à une modernisation de la législation relative au droit de réponse ainsi qu'à une homogénéisation des régimes juridiques applicables (point 1), et, d'autre part, de réfléchir à une solution alternative à la relative inefficacité de la procédure en cas de refus d'insertion de la réponse ou de publication tardive, voire non conforme, de celle-ci (point 2).

#### *1) Modernisation de la législation et harmonisation des régimes juridiques*

##### a) Modernisation

Actuellement, le régime juridique du droit de réponse diffère selon le média concerné. S'il s'agit de répondre à des informations publiées par la presse écrite, la loi du 23 mai 1961 prévoit que toute personne physique ou morale qui a été citée nominativement ou désignée implicitement peut, pour ce seul motif, exercer son droit de réponse (article 1<sup>er</sup>). Il n'est donc pas requis que la personne en question ait fait l'objet d'une critique ou d'une attaque. Vis-à-vis des médias audiovisuels en revanche, le droit de réponse n'est ouvert qu'afin de rectifier un ou plusieurs éléments de fait erronés la concernant, ou de répondre à un ou plusieurs faits ou déclarations de nature à porter atteinte à son honneur (article 7).

Aucune disposition n'est toutefois prévue pour le droit de réponse vis-à-vis des nouveaux médias que sont les sites Internet. Or, une légifération en la matière est

(1) Voyez la proposition de loi relative au droit de réponse et au droit d'information de M. Hugo Vandenberghe (doc. Sénat, n° 3-144/1, 11 août 2003).

nodig, vanwege de onmiddellijke, grensoverschrijdende en universeel toegankelijke aard van dit communicatiemiddel. Gelet op deze specifieke kenmerken is een ruime toepassing van de wet van 23 juni 1961 op de nieuwe media op zijn minst ontoereikend, en dat in meerdere opzichten.

Zo zijn er bijvoorbeeld de periodieke aard van het medium als voorwaarde voor de toepassing van het recht van antwoord, die het recht van antwoord vaak uitsluit voor informatie die via het internet wordt verspreid, de termijn voor de uitoefening van het recht van antwoord (artikelen 1 en 8 van de wet van 23 juni 1961), de voorwaarden voor de publicatie van het antwoord (artikel 1) en de termijn voor de publicatie van het antwoord.

In zijn aanbeveling Rec(2004)16 heeft het Comité van ministers van de Raad van Europa de lidstaten aanbevolen een recht van antwoord in te voeren dat is aangepast aan nieuwe communicatiemiddelen zoals internetsites. Het Comité verklaarde dat het recht van antwoord een bijzonder geschikt middel is om in de online-omgeving verhaal te halen, gelet op de mogelijkheid om betwiste informatie onmiddellijk te corrigeren en het technische gemak waarmee antwoorden van betrokkenen kunnen worden bijgevoegd. Het is vandaag absoluut noodzakelijk ons rechtsbestel te vervolledigen om een regeling in te voeren die expliciet het recht van antwoord op het internet omvat.

#### b) Harmonisering

Tegelijkertijd moet worden overwogen om de wettelijke regelingen die van toepassing zijn op gedrukte, audiovisuele en digitale media met betrekking tot het recht van antwoord te stroomlijnen.

Zo moet er werk worden gemaakt van de uniformisering van de omstandigheden die aanleiding geven tot het recht van antwoord (persoonlijk belang of aantasting van de eer), de voorwaarden voor ontvankelijkheid van de aanvraag tot antwoord, de gronden waarop een dergelijke aanvraag kan worden afgewezen en de verschillen in de precontentieuze procedure (1) (artikel 11, §§ 2 en 3, van de wet van 23 juni 1961). Bij dit initiatief tot harmonisering moeten echter de technische bijzonderheden van elk medium in acht worden genomen. Hierdoor zou het gerechtelijk apparaat de verzoeken inzake het recht van antwoord sneller kunnen behandelen.

(1) De wet van 23 juni 1961 vereist niet dat een bevestiging van ontvangst van het antwoord in de geschreven pers wordt verstuurd, noch dat het besluit om het antwoord al dan niet te publiceren wordt aangekondigd of dat de redenen voor de weigering om het te publiceren, worden vermeld. Bovendien zijn er geen wijzigingen in de tekst mogelijk. Bij audiovisuele media heeft de voorzitter van de rechtbank daarentegen de mogelijkheid om de tekst van het antwoord aan te passen.

aujourd'hui plus que nécessaire étant donné le caractère instantané, transfrontière et accessible à tous de ce moyen de communication. Au vu de ces spécificités, une application extensive de la loi du 23 juin 1961 aux nouveaux médias est pour le moins inadéquate et ce, sous plusieurs aspects.

Pensons notamment à l'exigence de périodicité du média comme condition d'application du droit de réponse, qui exclut dans de nombreux cas la possibilité de recourir au droit de réponse dans les cas d'informations diffusées via l'Internet, au délai d'exercice du droit de réponse (articles 1<sup>er</sup> et 8 de la loi du 23 juin 1961), aux conditions relatives à la publication de la réponse (article 1<sup>er</sup>) et au délai de publication de la réponse.

Dans sa recommandation Rec(2004)16, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe avait recommandé aux États membres d'introduire un droit de réponse adapté aux nouveaux moyens de communication que sont les sites Internet. Le Comité affirmait que le droit de réponse est « *une voie de recours particulièrement appropriée dans l'environnement en ligne, étant donné la possibilité de correction instantanée des informations contestées et la facilité technique avec laquelle les réponses émanant des personnes concernées peuvent être jointes* ». Il est aujourd'hui impérieux de compléter notre arsenal juridique en vue d'y introduire un régime qui englobe explicitement le droit de réponse sur l'Internet.

#### b) Harmonisation

Parallèlement à cela, il y a également lieu d'envisager un alignement des régimes juridiques applicables à la presse écrite, à l'audiovisuel et aux médias numériques en matière de droit de réponse.

Il s'agirait ainsi d'uniformiser les circonstances qui ouvrent le droit de réponse (intérêt personnel ou atteinte à l'honneur), les conditions de recevabilité de la demande de réponse, les motifs pour lesquels une telle demande pourrait être refusée ainsi que les divergences qui existent au niveau de la procédure précontentieuse (1) (article 11, §§ 2 et 3, de la loi du 23 juin 1961). Il convient toutefois, dans cette initiative d'harmonisation, de respecter les spécificités techniques de chaque média. Cela permettrait à l'appareil judiciaire de traiter plus rapidement les demandes relatives au droit de réponse.

(1) La loi du 23 juin 1961 n'oblige pas qu'un accusé de réception de la réponse soit envoyé en matière de presse écrite, ni que la décision de publier ou non la réponse soit annoncée ou que le refus de publier soit motivé. En outre, aucune modification du texte n'est possible. En matière d'audiovisuel, par contre, le président du tribunal a la possibilité d'adapter le texte de la réponse.

## c) Transversaliteit

Bovendien is de Raad van State (1), gevolgd door een meerderheid binnen de rechtsleer, van mening dat de bevoegdheid inzake het recht van antwoord gekoppeld is aan de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid door de media. De bevoegde autoriteit wordt derhalve bepaald door de materie waarmee de media verband houden (gedrukte media, omroep of nieuwe media (2)). In dit geval valt de geschreven pers onder de residuele bevoegdheid van de federale overheid, terwijl de Gemeenschappen krachtens artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd zijn voor de radio- en televisieomroep, met uitzondering van de uitzending van de mededelingen van de federale regering.

Hoewel de bevoegdheid van de Gemeenschappen op het gebied van het recht van antwoord voor audiovisuele media vast lijkt te staan, is de uitoefening van deze bevoegdheid niet veralgemeend. Audiovisuele media vallen zowel onder de federale wet van 23 juni 1961 als onder het decreet van de Vlaamse regering van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie (3) – waarbij een stelsel wordt ingevoerd dat losstaat van de wet van 23 juni 1961 – en onder een decreet van de Duitstalige Gemeenschap waarin slechts naar de wet van 1961 wordt verwezen. De Franse Gemeenschap van haar kant heeft een decreet betreffende de audiovisuele sector (4) aangenomen, waarin geen melding wordt gemaakt van het recht van antwoord en dat dus het recht verleent op de regeling waarin de wet van 23 juni 1961 voorziet. Deze asymmetrische situatie in de wetgeving creëert een zekere mate van rechtsonzekerheid, die moet worden aangepakt.

## d) Parlementair werk

Die problematiek heeft al aanleiding gegeven tot heel wat discussie en talrijke wetsvoorstellen. Denken we maar aan het debat van de werkgroep over het recht van antwoord die werd opgericht bij het Observatorium van de rechten op het Internet en dat geleid heeft tot de goedkeuring op 5 september 2006 in de plenaire zitting van het Observatorium van advies nr. 5 over het recht van antwoord in de media.

(1) Advies van de Raad van State van 14 januari 2003, nr. L.30 993/AV/3.

(2) Voorts moet worden opgemerkt dat sommige internetdiensten omroepdiensten lijken te zijn.

(3) Decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie (*Belgisch Staatsblad* van 30 april 2009).

(4) Decreet van 27 februari 2003 betreffende de radio-omroep (*Belgisch Staatsblad* van 17 april 2003).

## c) Transversalité

Par ailleurs, le Conseil d'État (1), suivi par une majorité de la doctrine, considère que la compétence en matière de droit de réponse est liée à l'exercice, par le média, de la liberté d'expression et de la liberté de la presse. L'autorité compétente en la matière est dès lors déterminée par la matière à laquelle il est lié (presse écrite, radiodiffusion, ou nouveaux médias (2)). En l'occurrence, la presse écrite relève de la compétence résiduelle de l'État fédéral, alors que les Communautés sont compétentes, en vertu de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral.

Bien que la compétence des Communautés en termes de droit de réponse dans l'audiovisuel semble avérée, l'exercice de cette compétence n'est pourtant pas généralisé. L'audiovisuel est en effet régi tant par la loi fédérale du 23 juin 1961 que par le décret du gouvernement flamand du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision (3) – qui instaure un régime distinct de la loi du 23 juin 1961 – et par un décret de la Communauté germanophone qui se contente de renvoyer à la loi de 1961. La Communauté française, pour sa part, a adopté un décret en matière d'audiovisuel (4) qui ne fait aucune référence au droit de réponse, faisant ainsi droit au régime prévu dans la loi du 23 juin 1961. Cette situation asymétrique des législations crée une certaine insécurité juridique qu'il convient de pallier.

## d) Travail parlementaire

Cette problématique a déjà fait l'objet de nombreuses discussions et propositions de loi. Pensons notamment aux discussions du groupe de travail sur le droit de réponse créé dans le cadre de l'Observatoire des droits de l'Internet et qui ont mené à l'adoption le 5 septembre 2006, en séance plénière de l'Observatoire, de l'avis n° 5 sur le droit de réponse dans les médias.

(1) Avis du Conseil d'État du 14 janvier 2003, n° L.30 993/AV/3.

(2) Notons par ailleurs que certains services de l'Internet semblent relever de la radiodiffusion.

(3) Décret du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision (*Moniteur belge* du 30 avril 2009).

(4) Décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (*Moniteur belge* du 17 avril 2003).

Denken we ook aan de wetsvoorstellen die in de Senaat zijn ingediend (1) : het ene strekte om het wettelijk systeem van het recht van antwoord te actualiseren ; het andere strekte om er een nieuw hoofdstuk *Ibis* in te voegen met een regeling specifiek voor de nieuwe informatietechnologieën (we vermelden slechts de recentste). Beide voorstellen zijn echter vervallen door de ontbinding van de Kamers op 2 mei 2007 (2).

## 2) Rechtsmiddel

De efficiëntie van het recht van antwoord hangt af van de procedure waarin is voorzien bij weigering van opname van het antwoord, bij laattijdige of niet-conforme publicatie ervan.

Artikel 12 van de wet van 23 juni 1961 bepaalt uitdrukkelijk dat bij een weigering om het antwoord op te nemen of bij een onbevredigende opname van de tekst van het antwoord door audiovisuele media, de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, als alleenspreker rechter zitting houdende, ten gronde en in laatste aanleg beslist. Die procedure heeft het onweerlegbare voordeel dat de bodemrechter een grote beoordelingsvrijheid heeft en dat rekening wordt gehouden met de hoogdringende aard van het recht van antwoord.

Voor de geschreven pers wordt zoiets echter niet vermeld. Alleen artikel 18 van dezelfde wet, dat zowel voor de geschreven pers als voor de audiovisuele media geldt, bepaalt : « *De hoven en rechtbanken doen op de vorderingen ingesteld overeenkomstig deze wet uitspraak met voorrang boven alle andere zaken.* » We moeten niettemin vaststellen dat de welbekende overbelasting van de bodemgerechten de doeltreffendheid van dat rechtsmiddel aanzienlijk vermindert, *a fortiori* in het geval van het recht van antwoord, aangezien de doeltreffendheid ervan per definitie afhangt van de snelheid waarmee het antwoord volgt op de publicatie waarop gereageerd wordt.

(1) Wetsvoorstel betreffende het recht van antwoord en het recht van informatie, ingediend door de heer Hugo Vandenberghe (stuk Senaat, nr. 3-144/1, 11 augustus 2003) ; wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord, ingediend door mevrouw Christine Defraigne, (stuk Senaat, nr. 4-1347/1, 23 mei 2009).

(2) Overigens organiseerde het Parlement van de Franse Gemeenschap van 16 december 2010 tot 29 januari 2014 de Staten-Generaal van de informatiemedia, om de geschreven, de audiovisuele en de digitale pers voor te bereiden op de grote uitdagingen van morgen, waarbij de problemen waarmee hij geconfronteerd wordt, uitvoerig werden beschreven. Tientallen actoren uit de Franstalige mediawereld stonden toen in de rij om grondig over die problematiek te reflecteren. Het debat heeft toen onder andere geleid tot het opstellen van verscheidene aanbevelingen over het recht van antwoord.

Pensons également aux propositions de loi déposées au Sénat (1) : l'une visait à actualiser le système légal du droit de réponse ; une autre visait à introduire un chapitre *Ibis* nouveau afin d'y introduire un régime applicable spécifiquement aux nouvelles technologies d'information (pour ne citer que les plus récentes). Chacune de ces propositions de loi ont néanmoins été frappées de caducité à la suite de la dissolution des Chambres le 2 mai 2007 (2).

## 2) Recours en justice

L'efficacité du droit de réponse dépend de la procédure qui est prévue en cas de refus d'insertion de la réponse ou de publication tardive, voire non conforme, de celle-ci.

L'article 12 de la loi du 23 juin 1961 prévoit expressément qu'en cas de refus d'insertion ou d'insertion insatisfaisante du texte de réponse dans le cadre des médias audiovisuels, le président du tribunal de première instance, siégeant comme juge unique, statue au fond et en dernier ressort. Cette procédure présente l'indubitable avantage de laisser au juge du fond une marge d'appréciation importante et de respecter l'impératif d'urgence caractéristique du droit de réponse.

Rien de tel n'est néanmoins mentionné pour la presse écrite. Seul l'article 15 de la même loi, applicable tant à la presse écrite qu'aux médias audiovisuels, prévoit que « *les cours et tribunaux statuent toutes affaires cessantes sur les actions exercées en vertu de la présente loi.* » Il convient pourtant de constater que l'encombrement notoire des juridictions de fond diminue de manière importante l'efficacité de ce recours, et *a fortiori* du droit de réponse, son efficacité dépendant par définition de la rapidité avec laquelle la réponse suit la publication à laquelle elle se rapporte.

(1) Proposition de loi relative au droit de réponse et au droit d'information, déposée par M. Hugo Vandenberghe (doc. Sénat, n° 3-144/1, 11 août 2003) ; proposition de loi modifiant la loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse, déposée par Mme Christine Defraigne, (doc. Sénat, n° 4-1347/1, 23 mai 2009).

(2) Par ailleurs, le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles organisait du 16 décembre 2010 au 29 janvier 2014 les États généraux des médias d'information afin de préparer la presse tant écrite qu'audiovisuelle et numérique aux grands défis de demain, tout en détaillant les difficultés auxquelles elle est confrontée. Des dizaines d'acteurs du monde des médias francophones se sont succédé à cette occasion pour poser une réflexion poussée sur la problématique. Les discussions ont entre autres abouti à l'élaboration de plusieurs recommandations au sujet du droit de réponse.

Men moet bijgevolg in het wettelijk kader voorzien in een soortgelijke procedure als voor de audiovisuele media, voor de gevallen waarin de opname, de publicatie of de verspreiding van het antwoord in geschreven pers of in de digitale media onbevredigend is of geweigerd werd.

\*  
\* \*

Il est dès lors nécessaire de prévoir dans le cadre légal une procédure similaire à celle prévue pour les médias audiovisuels pour les cas où l’insertion ou la publication ou diffusion de la réponse dans la presse écrite ou dans les médias numériques est insatisfaisante ou a été refusée.

\*  
\* \*

**VERZOEK TOT HET OPSTELLEN VAN  
EEN INFORMATIEVERSLAG**

Overeenkomstig artikel 56, tweede lid, van de Grondwet en artikel 66 van het reglement van de Senaat, verzoeken wij de Senaat een informatieverslag op te stellen met als onderwerp :

« Het recht van antwoord op het Internet. »

\*  
\* \*

**DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN  
RAPPORT D'INFORMATION**

Conformément à l'article 56, alinéa 2, de la Constitution et à l'article 66 du règlement du Sénat, nous demandons au Sénat de rédiger un rapport d'information sur le sujet suivant :

« Le droit de réponse sur Internet. »

\*  
\* \*