

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019

3 OCTOBRE 2019

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 25 de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le «Moniteur belge» n° 114
du 23 mai 2019)*

**Proposition de révision de la Constitution
visant à étendre la liberté de la presse aux
autres médias**

(Déposée par M. Bert Anciaux)

DÉVELOPPEMENTS

Quelques arrêts de la Cour d'arbitrage – maintenant dénommée Cour constitutionnelle – et de la Cour de cassation ont mis les points sur les «i» concernant deux principes du droit de la presse belge, tels qu'ils sont ancrés dans la Constitution: la liberté de la presse et la responsabilité en cascade en cas de délits de presse (prétendus) (C. Const. 22 mars 2006; Cass. 31 mai 1996 et 2 juin 2006). Les hautes juridictions rappellent essentiellement que la Constitution est susceptible de discussions philosophiques, mais non d'interprétations. Or, il se fait que ces dernières années, de nombreuses théories et interprétations se sont développées dans la doctrine précisément à propos de ces principes, et surtout de la liberté de la presse. Cependant, après avoir lu le texte de l'article 25 de la Constitution de façon objective et rationnelle, on ne peut que conclure que ce texte est clair et qu'il n'est donc pas susceptible d'interprétation. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré dans son arrêt n° 50084/6 du 29 mars 2011, en cause *RTBF c. Belgique*, que la Cour de cassation faisait erreur en affirmant que l'article 25 de la Constitution peut être

BELGISCHE SENAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2019

3 OKTOBER 2019

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 25 van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 114
van 23 mei 2019)*

**Voorstel tot herziening van de Grondwet
om de vrijheid van drukpers uit te breiden
tot andere media**

(Ingediend door de heer Bert Anciaux)

TOELICHTING

Enkele arresten van het Arbitragehof – nu Grondwettelijk Hof – en van het Hof van Cassatie hebben de puntjes op de «i» gezet met betrekking tot twee beginselen van het Belgisch persrecht zoals die verankerd liggen in de Grondwet: de drukpersvrijheid en de getrapte verantwoordelijkheid bij (vermeende) drukpersmisdriven (GwH. 22 maart 2006; Cass. 31 mei 1996 en 2 juni 2006). In essentie herinneren de hoge rechtscolleges eraan dat je over de Grondwet wel mag filosoferen, maar dat je ze niet mag interpreteren. En laat het nu precies over deze beginselen zijn, de persvrijheid op kop, dat er de jongste jaren in de rechtsleer nogal wat theorieën en interpretaties opgeld zijn gaan doen. Wie echter de tekst van het artikel 25 van de Grondwet nuchter en zakelijk leest, kan niet anders dan besluiten dat hij duidelijk is en dus geen ruimte biedt voor interpretatie. Het Europees Hof van de rechten van de mens stelde in zijn arrest van 29 maart 2011 inzake *RTBF t/ België*, nr. 50084/06, dat het Hof van Cassatie ongelijk had met te stellen dat artikel 25 van de Grondwet kan geïnterpreteerd worden. Waarmee niet is gezegd dat er

interprété. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y a pas de problèmes, auxquels il serait préférable d'apporter une solution de fond dans le droit constitutionnel.

1. La presse est libre... (article 25, alinéa 1^{er}, de la Constitution)

Ces quatre mots ont déjà fait couler beaucoup d'encre dans la doctrine. Dans la jurisprudence, ils ont donné lieu, ici et là, à des jugements divergents. La controverse est connue: faut-il interpréter le mot «presse» au sens strict, dans la signification que le Congrès national a indéniablement trouvée dans le *Grand Larousse* en 1831, au moment de la rédaction de la Constitution: les journaux, les hebdomadaires, etc., et peut-être l'outil avec lequel ces écrits étaient multipliés? Peut-on aussi considérer des livres comme de la presse, et si oui, des œuvres scientifiques et littéraires également? Ou bien le Constituant visait-il plutôt le journalisme? Peut-on, plus de cent septante-cinq ans plus tard, tenir compte de l'évolution technologique et de contenu qu'ont connue les médias et l'édition de livres? Le vocable «presse» couvre-t-il la radio, la télévision et l'Internet?

Si le mot français «presse» peut encore se prêter, le cas échéant, à une interprétation élastique, le mot néerlandais «*drukpers*», confirmé en 1994 lors de la coordination de la Constitution, ne laisse pratiquement aucune marge d'interprétation. La Cour de cassation ne laisse en tout cas planer aucun doute à ce sujet. Se souvenant de la règle selon laquelle un texte clair ne tolère aucune interprétation, elle statue de façon laconique que: «*Les émissions de télévision ne sont pas des modes d'expression par des écrits imprimés. Le moyen qui soutient que l'article 25 de la Constitution s'applique à de telles émissions manque en droit.*»

Les conséquences de cette prise de position ne sont pas minces: dès lors que l'article 25 de la Constitution s'applique uniquement à la presse écrite, l'interdiction de censure s'applique exclusivement à cette presse, et non aux opinions exprimées par d'autres canaux: radio, télévision et modes d'expression actuels et peut-être à venir. Cependant, cela signifie également que ces autres moyens d'expression ne bénéficient pas non plus de toutes les autres règles imaginées par le Constituant pour protéger la presse écrite, par exemple de la procédure d'assises pour le jugement des délits de presse et de la responsabilité graduelle en cas de poursuites éventuelles.

geen problemen zijn die best een oplossing ten gronde in het grondwettelijk recht zouden krijgen.

1. De drukpers is vrij. *La presse est libre* (artikel 25, eerste lid, van de Grondwet)

Deze vier woorden hebben in de rechtsleer reeds veel inkt doen vloeien. In de rechtspraak hebben ze hier en daar tot uiteenlopende uitspraken geleid. Het dispuut is bekend: moet je «*presse*» strikt interpreteren in de betekenis die het Nationaal Congres het in 1831 bij het opstellen van de Grondwet ongetwijfeld in de *Grand Larousse* heeft aangetroffen: kranten, weekbladen en soortgelijke, misschien ook het werktuig, waarmee die geschriften werden verveelvoudigd. En kun je eveneens boeken als drukpers aanzien, en zo ja, ook wetenschappelijke en literaire werken? Of had de Grondwetgever veeleer de journalistiek op het oog? Mag je meer dan honderdvijfenzeventig jaar later rekening houden met de technologische en inhoudelijke evolutie die de media en de boekenuitgeverij hebben meegemaakt? Kun je radio, televisie, internet onder de noemer drukpers onderbrengen?

Waar het Franse «*presse*» desgevallend nog een elastische uitlegging kan billijken, laat het Nederlandse «*drukpers*», dat in 1994 ter gelegenheid van de coördinatie van de Grondwet werd bevestigd, weinig of geen ruimte voor interpretatie. Het Hof van Cassatie laat er alvast geen twijfel over bestaan. De regel indachtig dat een duidelijke tekst geen interpretatie duldt, oordeelt het laconiek: «*Les émissions de télévision ne sont pas des modes d'expression par des écrits imprimés. Le moyen qui soutient que l'article 25 de la Constitution s'applique à de telles émissions manque en droit.*»

De gevolgen van dit standpunt zijn niet min: aangezien artikel 25 van de Grondwet uitsluitend van toepassing is op de gedrukte pers, geldt het censuurverbod alleen voor haar en niet voor meningsuitingen via andere media: radio, televisie en andere huidige en wie weet toekomstige expressievormen. Maar dit betekent meteen ook dat die andere expressievormen eveneens buiten het bereik vallen van alle overige regels, die de Grondwetgever heeft bedacht voor de bescherming van de drukpers, zoals de assisenprocedure voor de berechting van drukpersmisdrijven en de getrapte verantwoordelijkheid bij mogelijke vervolging.

2. Responsabilité graduelle (article 25, alinéa 2, de la Constitution)

La réglementation «en cascade» – qui, en tant qu'élément de l'article 25 de la Constitution, ne s'applique, suivant le raisonnement de la Cour de cassation, qu'à la presse écrite – ne s'applique-t-elle que sur le plan pénal ou porte-t-elle aussi sur les prétentions de droit civil? Le journaliste doit-il, en d'autres termes, supporter lui-même le coût des dommages causés par ses écrits? Et dans l'affirmative, comment cette règle se concilie-t-elle, s'il est engagé dans les liens d'un contrat de travail, avec la doctrine de la responsabilité visée à l'article 1384 du Code civil? La doctrine et la jurisprudence ont longtemps répondu de façon divergente à ces questions, jusqu'à ce que la Cour de cassation tranche à nouveau à la fin des années nonante: la Cour a estimé que la responsabilité en cascade est un mécanisme juridique qui s'applique tant sur le plan pénal que sur le plan civil. Mais cet arrêt est curieux: tandis que la Cour de cassation s'en tient strictement à la lettre de l'article 25, alinéa 1^{er}, de la Constitution, elle se laisse tenter par une interprétation de son alinéa 2. En effet, la formulation («ne peut être poursuivie») et l'économie de tout cet article indiquent qu'en instaurant une réglementation en cascade, le Constituant de 1831 visait seulement la responsabilité pénale.

Sur ce point, la jurisprudence de la Cour semble incohérente et contestable, d'autant qu'elle néglige les importantes mutations subies par la presse, au fil du temps, en matière d'innovations technologiques et d'organisation rédactionnelle, mutations qui ont entraîné des changements quant à la place, au rôle et à la responsabilité des journalistes. C'est également à ce constat qu'est parvenue l'ancienne Cour d'arbitrage, qui s'est cependant pliée, de manière quelque peu surprenante, à la décision de cassation au motif que «la Cour n'est pas compétente pour mettre en cause un choix du Constituant».

Dès lors que l'article 25 de la Constitution s'applique exclusivement à la presse écrite et que la réglementation en cascade ne s'applique pas aux nouveaux moyens d'expression, en particulier aux médias audiovisuels et à la dernière innovation en date, c'est-à-dire à la presse sur Internet (auxquels s'appliquent les règles de droit commun en matière de responsabilité), une inégalité de traitement est créée entre la presse écrite et les autres médias d'information.

2. De getrapte verantwoordelijkheid (artikel 25, tweede lid, van de Grondwet)

Geldt de zogenoemde cascaderегeling, die als onderdeel van artikel 25 van de Grondwet in de gedachtegang van het Hof van Cassatie uitsluitend op de drukpers toepasselijk is, alleen op strafrechtelijk gebied of slaat ze ook op civielrechtelijke aanspraken? Moet met andere woorden de journalist zelf opdraaien voor de schade die hij met zijn schrijfsels aanricht? En zo ja, hoe valt dit, in het geval van hij in dienstverband aan de slag is, te rijmen met de aansprakelijkheidsleer, met name artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek? Het zijn vragen waarop in de rechtsleer en de rechtspraak lange tijd uiteenlopend werd geantwoord, totdat op het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw opnieuw het Hof van Cassatie de knoop doorhakte: volgens het Hof is de getrapte verantwoordelijkheid een juridisch mechanisme dat zowel op strafrechtelijk als op civielrechtelijk gebied toepassing vindt. Een merkwaardig arrest: waar het Hof van Cassatie strikt vasthoudt aan de letter van het eerste lid van artikel 25 van de Grondwet, laat het zich tot een interpretatie van het tweede lid verleiden. Het woordgebruik («kan niet worden vervolgd»), net als de economie van het hele artikel, wijzen er immers op dat de Grondwetgever in 1831 met de cascaderегeling alleen de strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor ogen had.

Op dit stuk lijkt de rechtspraak van het Hof niet consistent en vatbaar voor betwisting. Te meer omdat ze voorbijgaat aan de grondige wijzigingen die de pers op het gebied van technologische vernieuwingen en redactionele organisatie in de loop der jaren heeft ondergaan, met de daarmee gepaard gaande verschuivingen van de plaats, de rol en de verantwoordelijkheid van de journalisten. Tot die vaststelling komt ook het toenmalige Arbitragehof, dat zich echter enigszins verwonderlijk neerlegt bij de uitspraak van Cassatie «omdat het niet bevoegd is om een keuze van de Grondwetgever in het geding te brengen».

Aangezien artikel 25 van de Grondwet uitsluitend slaat op de drukpers en de cascaderегeling niet geldt voor de nieuwere expressiemiddelen, in het bijzonder de audiovisuele media en het jongste snufje, de internetpers (waarop de gemeenrechtelijke aansprakelijkheids- en aansprakelijkheidsregels van toepassing zijn), wordt een ongelijkheid in behandeling tussen de drukpers en de andere informatiemedia gecreëerd.

3. Besoin d'actualisation

Il est clair, depuis un certain temps déjà, que l'article 25 de la Constitution ne répond plus aux pratiques et aux besoins des formes actuelles d'expression d'une manière générale, et de la presse et du journalisme en particulier. En outre, le statut constitutionnel distinct dont bénéficie la presse est complètement dépassé, ne se justifie plus et est discriminatoire à l'égard des nouvelles formes d'expression. Aussi est-il préférable de mettre un terme à toutes sortes de discussions en adaptant la Constitution à la réalité sociale d'aujourd'hui. C'est également la conclusion à laquelle aboutit le pré-constituant, lorsqu'il déclara qu'il y avait lieu à révision de l'article 25, et par corollaire, des articles 148 et 150 (*Mot-niteur belge* n° 114 du 23 mai 2019):

«*Il y a lieu à révision:*

...

– *de l'article 25 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa permettant d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information;*

...

– *de l'article 148, alinéa 2, de la Constitution;*

...

– *de l'article 150 de la Constitution.»*

4. Article 25

Interdiction de la censure, interdiction du cautionnement, responsabilité en cascade

Le choix du pré-constituant d'adapter l'article 25 en le complétant par un alinéa supplémentaire sans modifier les deux premiers alinéas est un choix malheureux pour diverses raisons. Il empêche d'élaborer une réglementation cohérente et globale, adaptée aux pratiques et à la réalité actuelles des médias. L'imprécision quant à la portée exacte de la notion de «presse» («*drukpers*») demeure, alors que les points litigieux quant à l'applicabilité actuelle et au champ d'application de la responsabilité en cascade ne peuvent pas non plus être résolus.

Il n'est dès lors pas évident d'élargir simplement, dans un texte constitutionnel moderne, «les garanties de la presse», comme la responsabilité en cascade – si tant est que celle-ci réponde encore aux besoins de la presse

3. Nood aan actualisering

Het is al langer duidelijk dat artikel 25 van de Grondwet niet meer beantwoordt aan de praktijk en de noden van de hedendaagse expressievormen in het algemeen, de pers en de journalistiek in het bijzonder. Meer nog, de aparte grondwettelijke status van de drukpers is volkomen achterhaald, niet meer verantwoord en discriminerend tegenover de nieuwere vormen van meningsuiting. Daarom wordt best een einde gemaakt aan allerlei discussies door de Grondwet aan te passen aan de maatschappelijke realiteit van vandaag. Tot die bevinding kwam ook de preconstituante, toen ze artikel 25 en daarmee samenhangend de artikelen 148 en 150, als volgt voor herziening vatbaar verklaarde (*Belgisch Staatsblad* nr. 114 van 23 mei 2019):

«*Er is reden tot herziening:*

...

– *van artikel 25 van de Grondwet, om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen;*

...

– *van artikel 148, tweede lid, van de Grondwet;*

...

– *van artikel 150 van de Grondwet.»*

4. Artikel 25

Censuurverbod, borgstellingsverbod, getrapte verantwoordelijkheid

De keuze van de preconstituante om de aanpassing van artikel 25 door te voeren door de toevoeging van een extra lid zonder te raken aan de eerste twee leden is om verscheidene redenen ongelukkig. Ze staat een sluitende en alomvattende regeling aangepast aan de huidige mediapraktijk en –realiteit in de weg. De onduidelijkheid over de exacte draagwijdte van het begrip «drukpers» («*persse*») blijft bestaan, terwijl de twistpunten rond de actuele toepasbaarheid en het toepassingsveld van de getrapte verantwoordelijkheid evenmin van de baan kunnen worden geholpen.

Het is dan ook niet vanzelfsprekend in een hedendaagse constitutionele tekst zonder meer «de waarborgen van de drukpers», zoals de getrapte verantwoordelijkheid, als die dan al nog zou voldoen aan de noden van de

– ou l'interdiction de cautionnement, aux autres moyens d'information qui n'ont rien ou quasiment rien à voir avec les écrivains, éditeurs, imprimeurs ou distributeurs ni avec les cautionnements.

Notre proposition offre dès lors une solution nécessaire certes, mais seulement provisoire en ce sens qu'elle est imparfaite. Elle respecte, d'une part, la direction imposée par le pré-constituant en laissant inchangée la formulation actuelle des deux premiers alinéas de l'article 25, visant la presse/*drukpers*, et en complétant l'article par un alinéa consacré aux autres médias. Par souci de clarté, les deux premiers alinéas sont regroupés sous un paragraphe 1^{er} et le nouveau troisième alinéa constitue un paragraphe 2. Dès lors que ce paragraphe 2 relatif aux autres médias ne contient pas de disposition concernant le régime de responsabilité, il s'ensuit que les principes de droit commun s'appliquent pour ces autres médias et que la responsabilité en cascade ne s'applique que dans le cadre du paragraphe 1^{er} relatif à la presse. Ainsi qu'il a été indiqué, il s'agit d'une solution imparfaite qu'un prochain pré-constituant aurait intérêt à remplacer, dans une prochaine déclaration, par une révision générale de l'article 25, combinée à l'article 19, qui s'inscrirait ainsi mieux dans le prolongement de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que la liberté d'opinion et d'expression et l'interdiction de la censure soient ancrées dans la Constitution pour tous les médias, sans distinction dans un texte cohérent et actualisé.

*
* *

drukpers of het borgstellingsverbod uit te breiden tot de andere informatiemiddelen die niet of nauwelijks te maken hebben met schrijvers, uitgevers, drukkers of verspreiders noch met borgstellingen.

Ons voorstel biedt dan ook een weliswaar noodzakelijke, maar slechts voorlopige, want onvolmaakte oplossing. Het respecteert enerzijds de dwingende richting die de preconstituante heeft aangeduid door niet te raken aan de huidige libellering van de eerste twee leden van artikel 25, gewijd aan de drukpers (*persse*) en door anderzijds een extra lid toe te voegen aan hetzelfde artikel, gewijd aan de andere media. Voor de duidelijkheid worden de eerste twee leden ondergebracht in een paragraaf 1 en het nieuwe extra derde lid in een paragraaf 2. Omdat deze tweede paragraaf betreffende de andere media geen bepaling bevat met betrekking tot de aansprakelijkheidsregeling volgt daaruit dat voor deze andere media de gemeenrechtelijke principes gelden en de getrapte verantwoordelijkheid dus enkel van toepassing is binnen het kader van de eerste paragraaf met betrekking tot de drukpers. Zoals gezegd een onvolmaakte oplossing, die een volgende preconstituante in een toekomstige verklaring best vervangt door een algehele herziening van artikel 25, gecombineerd met artikel 19 dat meteen *beter* zou kunnen worden aangesloten bij het artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens teneinde voor alle media zonder onderscheid de vrijheid van mening en meningsuiting en het censuurverbod in een sluitende en gemoderniseerde tekst in de Grondwet te verankeren.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 25, dont le texte actuel formera le § 1^{er}, est complété par un § 2 rédigé comme suit:

«§ 2. Les autres médias sont également libres; ici non plus, la censure ne pourra jamais être établie.»

Le 18 juillet 2019.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 25, waarvan de bestaande tekst § 1 zal vormen, wordt aangevuld met een § 2, luidende:

«§ 2. De andere media zijn eveneens vrij; ook voor hen kan de censure nooit worden ingevoerd.»

18 juli 2019.

Bert ANCIAUX.