

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 février 2021

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

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

**(déclaration du pouvoir législatif
DOC 55 0010/001)**

(déposée par M. Kristof Calvo et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 februari 2021

HERZIENING VAN DE GRONDWET

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

**(verklaring van de wetgevende macht
DOC 55 0010/001)**

(ingediend door de heer Kristof Calvo c.s.)

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
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e 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 vertaald beknopt verslag van de toezpraken (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 (beigegekleurig papier)

RÉSUMÉ

Selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, la liberté constitutionnelle de la presse se limite à la presse écrite, et ne s'étend donc pas, par exemple, à la presse audiovisuelle.

Cette proposition étend les garanties constitutionnelles concernant la liberté de la presse à tous les médias d'information.

Une autre proposition de révision de la Constitution, déposée conjointement, vise par ailleurs à étendre la compétence de la cour d'assises à tous les délits médiatiques (sa compétence ne se limitera dorénavant plus aux délits littéralement dits « de presse »), et à étendre par ailleurs la compétence du tribunal correctionnel en ce qui concerne les délits de presse inspirés par le racisme ou la xénophobie aux délits médiatiques incitant à la haine, à la violence ou à la discrimination.

Ces modifications actualiseront enfin la disposition constitutionnelle relative à la liberté de la presse tout en améliorant l'efficacité de la répression pénale de l'incitation à la haine, à la violence et à la discrimination.

SAMENVATTING

De grondwettelijke persvrijheid geldt volgens vaste cassatierechtspraak enkel voor de geschreven pers, dus niet bijvoorbeeld voor de audiovisuele pers.

Dit voorstel breidt de grondwettelijke waarborgen van de persvrijheid uit tot alle informatiemedia.

Een samen met dit voorstel ingediend voorstel tot herziening van de Grondwet maakt het hof van assisen uitdrukkelijk bevoegd voor alle mediamisdrijven (dus niet enkel letterlijk drukpersmisdrijven), en breidt anderzijds de bevoegdheid van de correctionele rechtbank voor drukpersmisdrijven die worden ingegeven door racisme of xenofobie uit tot mediamisdrijven waarbij wordt aangezet tot haat, geweld of discriminatie.

Op die manier wordt de grondwettelijke bepaling met betrekking tot persvrijheid eindelijk geactualiseerd, en wordt tegelijk de strafrechtelijke bestrijding van aanzetten tot haat, geweld en discriminatie effectiever gemaakt.

DÉVELOPPEMENTS

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

MESDAMES, MESSIEURS,

La liberté d'expression est l'un des fondements de notre société. 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. Toutes les idées pouvant receler une part de vérité, elles doivent pouvoir être débattues.

Les opinions favorables ou générales ne sont donc pas les seules autorisées. Ainsi que l'a indiqué la Cour européenne des Droits de l'homme, dans toute société démocratique, les idées choquantes, blessantes et dérangeantes doivent également être tolérées: "la liberté d'expression (...) vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population".¹

Cependant, la liberté d'expression n'est pas illimitée, ses limites étant reconnues par toutes les conventions internationales la concernant comme par la Constitution belge (article 19). Par exemple, la Convention européenne des droits de l'homme (article 10) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 19) garantissent la liberté d'expression mais prévoient aussi que cette liberté peut être limitée. C'est par exemple le cas lorsque cette limitation apparaît nécessaire dans une société démocratique et dans l'intérêt des droits d'autrui. La Cour européenne des Droits de l'homme s'est clairement exprimée, comme suit, à ce sujet: "on peut juger nécessaire (...) de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent,

¹ Cour eur. D.H., 7 décembre 1976, Handyside/Royaume-Uni, § 49, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22language%22%3A%22FRE%22%2C%22appno%22%3A%225493/72%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-62057%22%7D>.

TOELICHTING

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.

DAMES EN HEREN,

De vrijheid van meningsuiting is één van de fundamenteën van onze 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 alleen maar 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 kunnen waarheid bevatten en moeten dus besproken kunnen worden.

Niet alleen gunstige of algemeen aanvaarde meningen zijn daarom toegelaten. Ook schokkende, kwetsende en storende meningen moeten in een democratische maatschappij getolereerd worden, oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: "*freedom of expression ... is applicable not only to 'information' or 'ideas' that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population*".¹

Tegelijkertijd is de vrijheid van meningsuiting niet onbeperkt. Dat erkennen alle internationale verdragen ter zake, net als de Belgische Grondwet (artikel 19) - onder meer het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 10) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten waarborgen de vrijheid van meningsuiting (artikel 19). Deze bepalen echter ook dat diezelfde vrijheid van meningsuiting kan worden beperkt. Dat kan bijvoorbeeld wanneer dat noodzakelijk is in een democratische samenleving en wanneer dat nodig is in het belang van de rechten van anderen. Hierover stelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens duidelijk: "*it may be considered necessary ... to sanction or even prevent all forms of expression*

¹ EHRM 7. december 1976, Handyside/Verenigd Koninkrijk, § 49, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22handyside%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-57499%22%7D>.

la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard de personnes ou de groupes fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale, est punissable.

La loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes punit également l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence fondée sur la grossesse, l'accouchement, l'allaitement, la maternité, l'adoption, la procréation médicalement assistée, le changement de sexe, l'identité de genre, l'expression de genre, l'expression des caractéristiques sexuelles, la paternité ou la comaternité.

Enfin, la loi du 22 mai 2014 tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public punit tout geste ou comportement qui, dans les circonstances visées à l'article 444 du Code pénal, a manifestement pour objet d'exprimer un mépris à l'égard d'une personne, en raison de son appartenance sexuelle, ou de la considérer, pour la même raison, comme inférieure ou comme réduite essentiellement à sa dimension sexuelle et qui entraîne une atteinte grave à sa dignité.

Bien que les différents agissements précités soient punissables, ils ne peuvent pas en pratique, eu égard à l'article 150 de la Constitution, donner lieu à des poursuites lorsqu'ils sont exprimés par écrit, car il s'agit alors de délits de presse. Or, les délits de presse relèvent de la compétence de la cour d'assises, sauf lorsqu'ils sont inspirés par le racisme ou la xénophobie.

Pour des raisons tenant à 'l'économie du procès', on n'organise pas en Belgique de procès d'assises pour ce type de faits: ces procès sont trop coûteux et ils prennent trop de temps.³ Il en résulte une impunité de fait pour les auteurs de délits de presse qui ne sont pas inspirés par le racisme ou la xénophobie. Les délits de presse inspirés par des conceptions discriminatoires à l'égard des femmes, des personnes transgenres ou des personnes ayant certaines convictions religieuses ou politiques, par exemple, ne donnent lieu à aucune poursuite. Or, ils sont tout aussi dommageables pour ces personnes et pour la société dans son ensemble.

Le principal objectif de la présente proposition de révision de la Constitution est de mettre fin à cette inégalité et de traiter et de réprimer de la même façon tous les comportements punis par les lois précitées, en

³ "Online spelletje Dewinter moet van internet", *De Standaard* 10 février 2015, www.standaard.be/cnt/dmf20150210_01522057

zetter tot discriminatie, haat of geweld jegens personen of groepen, op grond van leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap of sociale afkomst.

Volgens de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen is het bijkomend strafbaar aan te zetten tot discriminatie, haat of geweld op grond van zwangerschap, bevalling, het geven van borstvoeding, moederschap, adoptie medisch begeleide voortplanting, geslachtsverandering, genderidentiteit, genderexpressie, sekse-kenmerken, en vader- of meemoederschap.

De wet van 22 mei 2014 ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte, ten slotte, maakt strafbaar: elk gebaar of handeling die, in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, klaarblijkelijk bedoeld is om minachting uit te drukken jegens een persoon wegens zijn geslacht, of deze, om dezelfde reden, als minderwaardig te beschouwen of te reduceren tot diens geslachtelijke dimensie en die een ernstige aantasting van de waardigheid van deze persoon ten gevolge heeft.

Hoewel dit alles strafbaar is, zorgt artikel 150 van de Grondwet ervoor dat er in de praktijk geen vervolgingen kunnen gebeuren als de strafbare uiting in geschreven vorm gebeurt. Dat kwalificeert de uiting immers als drukpersmisdrijf, en drukpersmisdrijven moeten, behalve als ze door racisme of xenofobie ingegeven zijn, voor het hof van assisen komen.

Omwille van 'proceseconomische redenen' gebeurt dat in ons land niet: een proces voor het hof van assisen is te duur en neemt te veel tijd in beslag.³ Het gevolg daarvan is een *de facto* straffeloosheid van drukpersmisdrijven die niet door racisme of xenofobie zijn ingegeven. Drukpersmisdrijven die ingegeven worden door discriminerende opvattingen over bijvoorbeeld vrouwen, transgenders of mensen van een bepaald geloof of met een bepaalde politieke overtuiging worden in het geheel niet vervolgd. Nochtans brengen ze deze personen, en de maatschappij, evenveel schade toe.

Het is de eerste doelstelling van dit voorstel tot herziening van de Grondwet om deze ongelijkheid weg te werken, en alle uitingen die door bovenvermelde wetten strafbaar worden gesteld, op een gelijke manier

³ "Online spelletje Dewinter moet van internet", *De Standaard* 10 februari 2015, www.standaard.be/cnt/dmf20150210_01522057

les faisant relever sans distinction de la compétence du tribunal correctionnel.

Les comportements punis par la loi doivent pouvoir faire l'objet de poursuites en pratique. Le constituant n'a certainement pas eu l'intention d'accorder une immunité de fait aux auteurs d'agissements incriminés par le législateur.

Le deuxième objectif de la présente proposition est d'éliminer une autre inégalité contenue depuis longtemps dans la Constitution. En effet, l'article 25 de celle-ci consacre la liberté de la presse, mais non celle des médias dans leur ensemble. Il ne faut pas s'en étonner: cette disposition date de 1831 et elle n'a pas été adaptée depuis lors. S'il est vrai que la jurisprudence interprète aujourd'hui la notion de presse de façon un peu plus moderne, en incluant également dans cette catégorie les écrits qui sont diffusés en ligne sans être imprimés par une presse mécanique, force est de constater que les médias audiovisuels comme la télévision ou la radio ne sont pas considérés comme faisant partie de la 'presse écrite'. Ils ne bénéficient donc pas de la protection constitutionnelle qu'ils méritent en toute logique et ne peuvent pas se prévaloir de l'interdiction de la censure garantie par la Constitution. Or, ces médias remplissent exactement la même fonction sociétale. La liberté de la presse et l'interdiction de la censure devraient donc s'appliquer à l'ensemble des médias.

1) La presse et l'interdiction de la censure: tous les médias d'information sont égaux

L'article 25 de la Constitution a déjà été ouvert à révision à sept reprises, chaque fois dans le but exprès d'étendre le principe de la liberté de la presse aux autres médias d'information.⁴ Cela a également été le cas en 2019: à l'époque, l'article 25 de la Constitution a une nouvelle fois été explicitement ouvert à révision "en vue d'y ajouter un alinéa permettant d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information".⁵

La Préconstituante a ainsi clairement indiqué quelle modification pouvait être apportée à l'article 25. Il doit s'agir d'un élargissement des garanties applicables à la presse, aux autres moyens d'information, et non d'une révision complète de l'article 25. Cela limite un peu les possibilités. En effet, la volonté ainsi exprimée par la Préconstituante ne permet pas de modifier la règle de la responsabilité en cascade, actuellement visée à l'article 25, qui prévoit qui peut être tenu responsable

⁴ Jan VELAERS, colloque Sénat, 29 novembre 2019, 5.

⁵ Déclaration de révision de la Constitution, *Moniteur belge* 23 mai 2019, https://www.etaamb.be/fr/modification-de-la-constitution_n2019012671.html.

te behandelen en te vervolgen. Zij zouden zonder onderscheid door de correctionele rechtbank behandeld moeten worden.

Wat door de wet strafbaar gesteld is, moet in de praktijk ook effectief vervolgd kunnen worden. Het kan niet de bedoeling van de Grondwet zijn om wat door de wetgever strafbaar wordt gesteld, *de facto* strafrechtelijke immunititeit te verlenen.

De tweede doelstelling van dit voorstel tot herziening van de Grondwet is om een reeds lang bestaande tweede ongelijkheid in de Grondwet weg te werken. Artikel 25 van de Grondwet bepaalt immers dat alleen de drukpers, en niet de media in het algemeen, vrij is. Dat is niet verwonderlijk: de bepaling uit de Grondwet stamt uit 1831, en werd sindsdien niet aangepast. De rechtspraak heeft aan de drukpers weliswaar een iets modernere invulling gegeven, zodat ook geschreven uitingen die online verspreid worden en niet door de mechanische drukpers gedrukt worden onder het concept drukpersmisdrijven vallen. Audiovisuele uitingen echter, zoals tv en radio, worden niet als 'drukkers' beschouwd. Zij genieten dus niet de grondwettelijke bescherming die ze logischerwijs verdienen, en vallen grondwettelijk niet onder het verbod op censuur. Maatschappelijk vervullen ze nochtans exact dezelfde functie. De persvrijheid en het verbod op censuur moeten daarom gelden voor alle media.

1) De drukpers en het verbod op censuur: alle informatiemedia zijn gelijk

Artikel 25 van de Grondwet werd al zeven keer voor herziening vatbaar verklaard, telkens expliciet met de bedoeling de waarborgen van de drukpersvrijheid uit te breiden tot andere informatiemiddelen.⁴ Ook in 2019 was dat het geval: toen werd artikel 25 van de Grondwet andermaal expliciet voor herziening vatbaar verklaard, "om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen".⁵

De preconstituante heeft zodus duidelijk bepaald welke wijziging aan artikel 25 kan worden doorgevoerd. Het moet gaan om een uitbreiding van de waarborgen die gelden voor de drukpers, naar andere informatiemiddelen, niet om een volledige herziening van artikel 25. Dat beperkt enigszins de mogelijkheden. De wil van de preconstituante maakt het namelijk niet mogelijk om de regel van de getrapte verantwoordelijkheid, zoals die nu ook voorzien is in artikel 25, en die bepaalt wie

⁴ Jan VELAERS, colloquium Senaat 29 november 2019, 5.

⁵ Verklaring tot herziening van de Grondwet, *Belgisch Staatsblad* 23 mei 2019, www.etaamb.be/nl/wijziging-aan-de-grondwet_n2019012671.html.

d'une expression punissable. Dans l'hypothèse où cette règle ne serait plus jugée souhaitable, ce qui est une réelle possibilité, l'article 25 devra à nouveau être déclaré ouvert à révision, et cet article devra être réexaminé sous la prochaine législature.

Il est cependant urgent d'appliquer, dès à présent, la modification prévue par la Préconstituante, et de ne pas attendre une prochaine révision. En effet, il existe aujourd'hui une inégalité inexplicable et injustifiée entre la presse écrite, d'une part, et la presse audiovisuelle, d'autre part.

L'article 25 s'énonce en effet comme suit: "*La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie.*" Et, depuis 1831, cet article n'a jamais été modifié⁶ bien qu'il soit indéniable que la notion de presse, au sens étroit du terme, soit aujourd'hui beaucoup moins pertinente qu'en 1831.

En 1831, la presse était plus ou moins le seul instrument de communication de masse et, à cette époque, personne ne pouvait prévoir les importantes mutations qui allaient survenir au cours des décennies et des siècles qui ont suivi. Or, au fil du temps, la presse a été complétée par la radio, la télévision et le web et la numérisation a profondément modifié la nature de la communication de masse. Notre Constitution, qui a près de 200 ans, ne reconnaît cependant pas ces mutations et renvoie encore à la "presse". En conséquence, les médias audiovisuels sont largement privés de la protection constitutionnelle – liberté et interdiction de la censure – dont bénéficie la presse. Seules les formes d'expression écrites peuvent bénéficier de la protection constitutionnelle prévue à l'article 25, cette règle ayant été répétée à plusieurs reprises par la Cour de cassation.

La Cour de cassation a en effet explicitement indiqué que la notion de presse ne s'étend pas, par exemple, à la télévision.⁷ En mars 2012, la Cour a estimé que les délits de presse pouvaient aussi être numériques, mais seulement sous une forme écrite:

"Le délit de presse requiert l'expression d'une opinion punissable dans un texte reproduit par voie d'imprimerie ou par un procédé similaire. La diffusion numérique constitue pareil procédé similaire.

Le moyen qui, en cette branche, est déduit de la prémisse que seules la propagation et la diffusion d'une

aansprakelijk gesteld kan worden voor een strafbare uiting, aan te passen. Indien deze regel niet langer wenselijk geacht wordt, een reële mogelijkheid, zal artikel 25 opnieuw voor herziening vatbaar verklaard moeten worden, en zal een volgende legislatuur er zich opnieuw over moeten buigen.

Niettemin is het dringend nodig de wijziging die de preconstituante heeft vooropgesteld nu al door te voeren, en niet te wachten tot een volgende herziening. Vandaag bestaat er immers een onverklaarbare en niet te verantwoorden ongelijkheid tussen geschreven pers enerzijds, en audiovisuele pers anderzijds.

Artikel 25 bepaalt namelijk: "De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd". Sinds 1831 heeft dit artikel geen enkele wijziging ondergaan,⁶ terwijl niemand kan ontkennen dat de drukpers in enge zin vandaag een veel minder relevant begrip is dan in 1831.

In 1831 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 echter niet, en houdt voorsnog 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 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 Hof van Cassatie.

Het Hof van Cassatie oordeelde immers uitdrukkelijk dat er bijvoorbeeld met betrekking tot televisie geen sprake kan zijn van de drukpers.⁷ In maart 2012 oordeelde het Hof dat drukpersmisdrijven weliswaar ook digitaal konden zijn, maar alleen zolang het om geschreven uitdrukkingen gaat:

"Het drukpersmisdrijf vereist een strafbare meningsuiting in een tekst die vermenigvuldigd is door een drukpers of een gelijkaardig procedé. Digitale verspreiding vormt een dergelijk gelijkaardig procedé.

Het onderdeel dat ervan uitgaat dat enkel vermenigvuldiging en verspreiding van een strafbare meningsuiting

⁶ Quentin VAN ENIS, colloque Sénat, 29 novembre 2019, 7.

⁷ Cass. 9 décembre 1981, *Arr.Cass.* 1981-82, n° 235.

⁶ Quentin VAN ENIS, colloquium Senaat 29 november 2019, 7.

⁷ Cass. 9 december 1981, *Arr.Cass.* 1981-82, nr. 235.

opinion punissable par voie d'imprimerie peuvent constituer un délit de presse manqué en droit.”⁸

Dès lors que l'article 25 de la Constitution ne s'applique qu'à la presse écrite, l'interdiction de censure ne s'applique pas à l'expression d'opinions au travers d'autres médias: radio, télévision et autres formes d'expression actuelles et à venir. Les opinions ainsi exprimées ne sont donc pas visées par les règles prévues par le Constituant pour protéger la presse. En outre, la lecture combinée de cet article et de l'article 150 a aujourd'hui pour conséquence que les messages de haine à caractère homophobe ou islamophobe, par exemple, peuvent être poursuivis s'ils sont partagés sous la forme de vidéos mais pas s'ils sont diffusés par écrit. Cette inégalité est illogique et injuste.

C'est pour mettre fin à cette inégalité que la Préconstituante a déclaré l'article 25 ouvert à révision dans le but explicite “d'y ajouter un alinéa permettant d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information”. La modification envisagée n'aura donc pas lieu en modifiant le texte existant, mais bien en ajoutant, à l'article 25, un troisième alinéa, rédigé comme suit, qui élargira les garanties de la presse aux autres moyens d'information: “Les mêmes garanties s'appliquent à tous les médias d'information. Eux aussi sont libres: pour eux non plus, la censure ne pourra jamais être établie.”.

2) Poursuite des délits de presse

L'article 150 de la Constitution a déjà été déclaré ouvert à révision à douze reprises. Depuis 1995, cet article a été ouvert à révision sans interruption.⁹ Par analogie avec ce que prévoit l'article 25 à l'égard de la presse, l'article 150 de la Constitution renvoie actuellement aux “délits de presse”. Pour traduire, en pratique, la protection conférée à la presse par l'article 25, il est prévu que les opinions punissables reproduites dans un texte par voie d'imprimerie ou par un procédé similaire doivent faire l'objet de poursuites devant la cour d'assises. Toutefois, comme indiqué précédemment, cela n'arrive presque jamais pour des raisons d'économie de procédure.

En 1999, l'article 150 a dès lors été modifié afin que les délits de presse incitant au racisme ou à la xénophobie puissent être traités par un tribunal correctionnel. Cette exception a notamment été instaurée sous l'impulsion de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, faite à New York

⁸ Cass. 6 mars 2012, n° P.11 1374.N, jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20120306-5, et 6 mars 2012, n° P.11 0855.N, jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20120306-2

⁹ Jan VELAERS, colloque Sénat, 29 novembre 2019, 5.

door een drukpers een drukpersmisdrijf kan opleveren, faalt naar recht.”⁸

Aangezien artikel 25 van de Grondwet uitsluitend van toepassing is op de gedrukte pers, geldt het censuurverbod niet voor meningsuitingen via andere media: radio, televisie en andere huidige en toekomstige expressievormen. Zij vallen zo buiten het bereik van alle regels die de grondwetgever heeft bedacht voor de bescherming van de drukpers. Bovendien zorgt de combinatie met artikel 150 er vandaag voor dat haatboodschappen op grond van bijvoorbeeld homofobie of islamofobie wel vervolgd kunnen worden wanneer ze in video gedeeld worden, maar niet wanneer ze tekstueel verspreid worden. Die ongelijkheid is niet logisch en niet rechtvaardig.

Het is met de bedoeling die ongelijkheid ongedaan te maken, dat de preconstituante artikel 25 vatbaar voor herziening verklaard heeft, met de expliciete bedoeling “een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen.” De door te voeren wijziging zal dus moeten gebeuren door niet de bestaande tekst aan te passen, maar wel door een derde lid toe te voegen aan artikel 25, dat de waarborgen van de drukpers ook uitbreidt naar de andere informatiemedia: “Dezelfde waarborgen gelden voor alle informatiemedia. Ook zij zijn vrij: de censuur kan ook voor hen nooit worden ingevoerd.”

2) De vervolging van drukpersmisdrijven

Artikel 150 van de Grondwet is al twaalf keer voor herziening vatbaar verklaard. Sinds 1995 werd het artikel onafgebroken opengesteld voor wijziging.⁹ Analoog met wat in artikel 25 bepaald wordt ten aanzien van de drukpers, voorziet artikel 150 van de Grondwet vandaag in de notie ‘drukpersmisdrijven’. Om de bescherming waarin artikel 25 voor de drukpers voorziet te vertalen naar de praktijk, moeten strafbare meningsuitingen die in een tekst vermenigvuldigd worden met een drukpers of een gelijkaardig procedé voor het hof van assisen verschijnen. Zoals eerder uiteengezet gebeurt dat omwille van proceseconomische redenen zo goed als nooit.

In 1999 werd artikel 150 daarom aangepast, zodat drukpersmisdrijven die aanzetten tot racisme of vreemdelingenhaat door de correctionele rechtbank behandeld zouden kunnen worden. Deze uitzondering werd mede ingevoerd onder impuls van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van

⁸ Cass. 6 maart 2012, nr. P.11 1374.N, jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20120306-5, en 6 maart 2012, nr. P.11 0855.N, jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20120306-2.

⁹ Jan VELAERS, colloquium Senaat 29 november 2019, 5.

le 7 mars 1966 et approuvée par la loi du 9 juillet 1975. Cette convention enjoignait aux parties contractantes de prendre, sans délai, des mesures positives visant à mettre fin de manière effective à toute forme de discrimination raciale. En 1981, notre pays a adopté la loi tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, mais une répression efficace était impossible à cause de l'article 150 de la Constitution. La révision de la Constitution de 1999 a permis d'y remédier.

Après 1999, la Belgique a toutefois encore adopté plusieurs autres lois visant à punir d'autres formes de discours de haine. Comme pour la loi de 1981, l'actuelle disposition précitée de la Constitution empêche cependant de les poursuivre efficacement: depuis la Seconde Guerre mondiale, aucun délit de presse ou presque n'a fait l'objet de poursuites devant une cour d'assises.¹⁰ Cette situation a abouti, en ce qui concerne ces délits, à une immunité pénale de fait et une dépenalisation de fait.

Cependant, le fait que la Constitution établisse une distinction entre différentes formes d'incitation à la haine, à la violence et à la discrimination est difficilement justifiable, toutes les formes d'incitation à la haine, à la violence et à la discrimination étant également condamnables et devant être punies de la même manière.

C'est aussi ce qu'indique la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Vedjeland c. Suède* du 9 février 2012, estimant que "la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est tout aussi grave que la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou la couleur de peau" (voir notamment: *Smith et Grady c. Royaume-Uni*, nos 33985/96 et 33986/96, § 97, CEDH, 1999-VI).¹¹

La présente proposition vise dès lors à modifier la Constitution afin que toutes les formes d'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination puissent être punies de la même manière: devant le tribunal correctionnel. Nous estimons que le sexisme en fait partie. La loi de 2014 contre le sexisme adopte en effet une position particulière et sa terminologie est différente de celle des lois de 2007 contre la discrimination, mais il ressort de cette loi que son objectif est de protéger les personnes contre une atteinte grave à leur dignité. En ce sens, la loi, qui doit être appliquée strictement, poursuit des objectifs très proches de ceux des lois contre la discrimination. C'est pourquoi il importe de mentionner

rassendiscriminatie, opgemaakt te New York op 7 maart 1966 en goedgekeurd bij de wet van 9 juli 1975. Dit verdrag verplichtte de verdragsluitende partijen onverwijld positieve maatregelen te treffen om op efficiënte wijze een einde te maken aan elke vorm van rassendiscriminatie. Ons land nam in 1981 de wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden aan, maar een effectieve bestraffing was door artikel 150 van de Grondwet niet mogelijk. De grondwetswijziging van 1999 bracht daar verandering in.

Na 1999 heeft ons land echter nog ettelijke andere wetten aangenomen, zoals hierboven uiteengezet, om andere vormen van haatspraak te bestraffen. Net zoals het geval was voor de wet van 1981, verhindert de huidige grondwettelijke bepaling daarvan een effectieve vervolging: sinds de Tweede Wereldoorlog werden nagenoeg geen vervolgingen meer ingesteld voor een hof van assisen voor drukpersmisdrijven.¹⁰ Dat zorgt voor een feitelijke strafrechtelijke immunité en een feitelijke depenaliserings.

Dat de Grondwet een onderscheid maakt tussen verschillende vormen van aanzetten tot haat, geweld en discriminatie is echter moeilijk te verantwoorden. Alle vormen van aanzetten tot haat, geweld en discriminatie zijn even laakbaar. Zij moeten op dezelfde manier bestraft worden.

Dat stelt ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: in zijn arrest *Vedjeland/Zweden* van 9 februari 2012 oordeelde het Hof: "*discrimination based on sexual orientation is as serious as discrimination based on 'race, origin or colour'*" (zie, *inter alia*, *Smith and Grady v. the United Kingdom*, nos. 33985/96 and 33986/96, § 97, ECHR 1999-VI).¹¹

Dit voorstel wil bijgevolg de Grondwet aanpassen, zodat alle vormen van aanzetten tot haat, geweld of discriminatie op dezelfde manier bestraft kunnen worden: voor de correctionele rechtbank. Ook seksisme hoort daar, wat ons betreft, bij. De antisexismewet van 2014 neemt immers een bijzondere positie in en hanteert niet dezelfde bewoordingen als de antidiscriminatie wetten uit 2007. Uit de wet blijkt echter dat de bedoeling van deze wet is personen te beschermen tegen een ernstige aantasting van hun waardigheid. In die zin sluit de wet, die strikt moet worden toegepast, erg nauw aan bij de doelstellingen van de antidiscriminatie wetten. Het is daarom belangrijk ook seksisme, naast racisme en

¹⁰ Paul BORGHS, "“Racistische” haatboodschappen: overzicht van recente Nederlandstalige rechtspraak", *Rechtsleer Mediarecht* 2016, 92.

¹¹ CEDH 9 février 2012, *Vedjeland et autres c. Suède*, *hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-109046*.

¹⁰ Paul BORGHS, "“Racistische” haatboodschappen: overzicht van recente Nederlandstalige rechtspraak", *Rechtsleer Mediarecht* 2016, 92.

¹¹ EHRM 9 februari 2012, *Vedjeland e.a./Zweden*, *hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-109046*.

explicitement le sexisme, en plus du racisme et de la xénophobie, dans cette modification législative, de même que toutes les autres “*expressions punissables (...) incitant à la haine, à la violence ou à la discrimination envers des personnes ou des groupes*”. Nous suivons ainsi l'exemple du professeur émérite Dirk Voorhoof, à cet égard, qui propose aussi de mentionner explicitement le sexisme à l'article 150.¹²

Deuxièmement, la notion de “délits de presse” doit être remplacée, dans cet article, par la notion de “délits médiatiques”. Cela permettra de transposer, en pratique, les nouvelles garanties accordées à la presse que l'article 25 étend à tous les médias d'information.¹³

Enfin, l'objectif est explicitement de ne pas soustraire les opinions écrites punissables comme la calomnie, la diffamation et les injures à la compétence de la cour d'assises. Le faire pourrait en effet revenir à limiter la liberté de la presse, essentielle dans une société démocratique telle que la nôtre. Le Conseil de l'Europe a souligné, à plusieurs reprises, que la calomnie et la diffamation, notamment, devraient idéalement ne plus relever du droit pénal en raison de l'effet dissuasif que peuvent avoir cette législation sur la liberté d'expression.¹⁴ Tant que ce ne sera pas le cas dans notre pays, il conviendra de conserver la garantie constitutionnelle de la cour d'assises.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article unique

La déclaration de révision de la Constitution prévoit explicitement que l'article 25 est ouvert à révision, “en vue d'y ajouter un alinéa permettant d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information”.¹⁵ Une révision complète de l'article 25 ou une modification des alinéas existants de l'article n'est dès lors pas possible *a priori*.

Il découle de cette volonté de la Préconstituante que le système de la responsabilité en cascade, tel qu'il existe aujourd'hui, ne peut pas être purement et simplement modifié ou supprimé. Bien que l'on puisse légitimement

xénophobie, explicitement op te nemen in deze wetswijziging, net als alle andere “strafbare uitingen... die aanzetten tot haat, geweld of discriminatie jegens personen of groepen”. Wij volgen dus het voorstel van professor emeritus Dirk Voorhoof ter zake, die voorstelt ook seksisme uitdrukkelijk op te nemen in artikel 150.¹²

Ten tweede moet in het artikel de notie ‘drukkersmisdrijven’ vervangen worden door de notie ‘mediamisdrijven’. Dat maakt het mogelijk de nieuwe waarborgen die artikel 25 uitbreidt van de drukpers naar alle informatie-media te vertalen naar de praktijk.¹³

Ten slotte is het uitdrukkelijk de bedoeling om strafbare geschreven uitingen als laster, eerroof en beledigingen niet te onttrekken aan de bevoegdheid van het hof van assisen. Dat doen zou kunnen leiden tot een beknotting van de persvrijheid, die essentieel is in een democratische maatschappij als de onze. De Raad van Europa heeft er herhaaldelijk op gewezen dat onder meer laster en eerroof idealiter uit het strafrecht gehaald moeten worden, omwille van het *chilling effect* dat dergelijke wetten kunnen hebben op de vrijheid van meningsuiting.¹⁴ Zolang dat in ons land niet het geval is, is het daarom noodzakelijk de grondwettelijke waarborg van het hof van assisen te bewaren.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Enig artikel

De verklaring tot herziening van de Grondwet bepaalt expliciet dat artikel 25 wordt opengesteld, “om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen”.¹⁵ Een volledige herziening van artikel 25, of een wijziging van de bestaande leden van het artikel, is daarom *a priori* niet mogelijk.

Deze wil van de preconstituante zorgt ervoor dat het systeem van getrapte aansprakelijkheid zoals dat nu bestaat, niet zomaar aangepast of geschrapt kan worden. Hoewel het een legitieme discussie is om ook

¹² Dirk VOORHOOF, “Grondwetsartikels over persvrijheid voor herziening vatbaar: wat nu?”, *De Juristenkrant* 29, janvier 2020; audition du 8 juillet 2020.

¹³ *Idem*.

¹⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, “Defamation”, www.coe.int/en/web/freedom-expression/defamation.

¹⁵ Déclaration de révision de la Constitution, *Moniteur belge* 23 mai 2019, https://www.etaamb.be/fr/modification-de-la-constitution_n2019012671.html.

¹² Dirk VOORHOOF, “Grondwetsartikels over persvrijheid voor herziening vatbaar: wat nu?”, *De Juristenkrant* 29 januari 2020; hoorzitting 8 juli 2020.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ RAAD VAN EUROPA, “Defamation”, www.coe.int/en/web/freedom-expression/defamation.

¹⁵ Verklaring tot herziening van de Grondwet, *Belgisch Staatsblad* 23 mei 2019, www.etaamb.be/nl/wijziging-aan-de-grondwet_n2019012671.html.

débattre de l'opportunité de modifier également cette partie de l'article 25, cela exigera une nouvelle modification de la Constitution.

En revanche, ce qui peut et doit déjà être modifié est l'élargissement nécessaire des garanties de la presse aux autres moyens d'information. L'inégalité qui existe entre la presse et les autres médias d'information est injustifiable et doit disparaître. On peut pour ce faire prévoir à l'article 25 que non seulement la presse, mais aussi les autres médias d'information sont libres, ce qui étendra l'interdiction de la censure et la liberté de la presse à tous les médias d'information. Cela permettra également d'inscrire la notion de "délits médiatiques" au lieu de la notion de "délits de presse" à l'article 150. Pour ce faire, l'alinéa 3 suivant est ajouté sur le modèle de l'alinéa 1^{er} actuel: "*Les mêmes garanties s'appliquent à tous les médias d'information. Eux aussi sont libres: pour eux non plus, la censure ne pourra jamais être établie*".

dat onderdeel van artikel 25 aan te passen, zal dat een nieuwe wijziging van de Grondwet vergen.

Wat wel al aangepast kan en moet worden, is de noodzakelijke uitbreiding van de waarborgen van de drukpers naar de andere informatiemedia. De bestaande ongelijkheid tussen drukpers en andere informatiemedia is niet te verantwoorden, en moet verdwijnen. Door in artikel 25 te bepalen dat niet alleen de drukpers, maar ook de informatiemedia vrij zijn, kan dat gebeuren, en wordt het verbod op censuur en de persvrijheid uitgebreid tot alle informatiemedia. Dat maakt het ook mogelijk in artikel 150 de notie 'mediamisdrijven' in te voeren, in plaats van de notie 'drukmisdrijven'. Om dat te bewerkstelligen, wordt het volgende derde lid toegevoegd, naar het voorbeeld van het huidige eerste lid: "Dezelfde waarborgen gelden voor alle informatiemedia. Ook zij zijn vrij: de censuur kan ook voor hen nooit worden ingevoerd."

Kristof CALVO (Ecolo-Groen)
 Claire HUGON (Ecolo-Groen)
 Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
 Gilles VANDEN BURRE (Ecolo-Groen)

PROPOSITION DE RÉVISION

Article unique

L'article 25 de la Constitution est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“Les mêmes garanties s’appliquent à tous les médias d’information. Eux aussi sont libres: pour eux non plus, la censure ne pourra jamais être établie.”

5 janvier 2021

VOORSTEL TOT HERZIENING

Enig artikel

Artikel 25 van de Grondwet wordt aangevuld met een lid, luidende:

“Dezelfde waarborgen gelden voor alle informatiemedia. Ook zij zijn vrij: de censuur kan ook voor hen nooit worden ingevoerd.”

5 januari 2021

Kristof CALVO (Ecolo-Groen)
Claire HUGON (Ecolo-Groen)
Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
Gilles VANDEN BURRE (Ecolo-Groen)