

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2021-2022

---

8 DÉCEMBRE 2021

---

**Proposition de loi spéciale modifiant l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne les médias**

(Déposée par Mme Karin Brouwers et consorts)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

Depuis 1971, les Communautés (culturelles) sont compétentes pour les matières culturelles relatives à la radiodiffusion et à la télévision (article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ci-après LSRI). La sixième réforme de l'État a adapté la définition de la compétence en matière de radio- et télédiffusion des Communautés aux évolutions fondamentales de la technologie et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Depuis lors, les Communautés sont compétentes pour «les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral».

La nouvelle dénomination des compétences communautaires n'a toutefois rien changé à la répartition existante des compétences, laquelle a été maintenue dans son intégralité. La compétence en matière de services de médias audiovisuels et sonores a été intégralement transférée aux Communautés et doit s'entendre au sens large. La compétence relative aux aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores au sens de l'article 4, 6°, de la LSRI, englobe l'ensemble des services, transmis via des réseaux de communications électroniques, qui fournissent des informations publiques, qui sont destinées, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et n'ont pas de caractère confidentiel,

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2021-2022

---

8 DECEMBER 2021

---

**Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met betrekking tot de media**

(Ingediend door mevrouw Karin Brouwers c.s.)

---

## TOELICHTING

---

Sinds 1971 zijn de (cultuur)gemeenschappen bevoegd voor de culturele aangelegenheden van «radio-omroep» en «televisie» (artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hierna BWHI). Bij de zesde Staatshervorming werd de omschrijving van de omroepbevoegdheid van de Gemeenschappen aangepast aan de ingrijpende technologische evoluties en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Sindsdien zijn de Gemeenschappen bevoegd voor «de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten, met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale regering».

De nieuwe benaming van de gemeenschapsbevoegdheden veranderde evenwel niets aan de bestaande bevoegdheidsverdeling die integraal werd behouden. De bevoegdheid van de gemeenschappen voor de audiovisuele en auditieve mediadiensten is in haar geheel naar de gemeenschappen overgedragen en moet ruim worden begrepen. De bevoegdheid inzake de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en auditieve mediadiensten in de zin van artikel 4, 6° BWHI omvat alle diensten, verstuurd via elektronische communicatienetwerken, die openbare informatie verspreiden en vanuit het oogpunt van degene die uitzendt, bestemd zijn voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan en geen vertrouwelijk karakter hebben, zelfs als

même si leur diffusion se fait sur demande individuelle et quelle que soit la technique utilisée pour celle-ci (1).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989, les Communautés sont en outre compétentes pour le soutien à la presse écrite (article 4, 6<sup>o</sup>bis, LSRI). Cette matière fut transférée aux Communautés, conjointement avec la publicité commerciale, en vue de la constitution d'un bloc homogène de compétences dans le domaine de la politique des médias (2). Lors de la première réforme de l'État, on avait encore considéré que la mise en œuvre de mesures visant à soutenir la presse d'opinion ne relevait pas de l'autonomie culturelle et demeurait une compétence du législateur fédéral (3).

Le transfert de compétences se limitait au soutien à la presse écrite. Cette compétence ne comprenait pas la compétence réglementaire relative à la presse écrite proprement dite, qui demeurait dans le giron fédéral, mais couvrait uniquement la compétence d'octroyer un soutien financier. Les autres aspects de la matière relative à la presse écrite ont été maintenus dans le socle de compétences fédéral afin de garantir la liberté et le pluralisme de la presse écrite (4).

Une politique médiatique homogène n'est toutefois possible que si l'ensemble des médias, eu égard à leurs interactions, relèvent d'une seule et même autorité compétente.

Les règles en matière de droit de réponse en sont un exemple. Dans son rapport d'information du 29 mars 2019 (doc. Sénat, n° 6-465/3), le Sénat a constaté que les règles du droit de réponse ne donnent guère satisfaction. En effet, suivant le média concerné, l'exercice de ce droit est soumis à des régimes différents. Le droit de réponse relatif à la presse écrite est régi par la loi du 23 juin 1961. Le droit de réponse relatif aux services de médias audiovisuels et sonores est régi, pour ce qui concerne la Communauté flamande, par le décret flamand du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision. Les deux régimes diffèrent sensiblement tant en termes de contenu que sur le plan de la procédure. Et, pour ce qui est du droit de réponse sur Internet, il n'y

het uitzenden op individueel verzoek gebeurt en ongeacht de daartoe gebruikte techniek (1).

Met ingang van 1 januari 1989 zijn de Gemeenschappen daarenboven bevoegd voor de hulp aan de geschreven pers (artikel 4, 6<sup>o</sup>bis, BWHI). Deze materie werd tezamen met de aangelegenheid van de handelsreclame naar de Gemeenschappen overgedragen met het oog op het tot stand brengen van een homogeen bevoegdheidspakket op het vlak van het mediabeleid (2). Bij de eerste Staatshervorming werd nog aangenomen dat het nemen van maatregelen om de opiniepers te ondersteunen niet tot de cultuurautonomie behoorde en een bevoegdheid van de federale wetgever bleef (3).

De bevoegdheidsoverdracht beperkte zich tot de hulp aan de geschreven pers. De bevoegdheid inzake hulp aan de geschreven pers omvat niet de regelingsbevoegdheid inzake de geschreven pers als dusdanig, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, maar enkel de bevoegdheid om financiële steun te verlenen. De overige aspecten van de aangelegenheid van de geschreven pers werden binnen de bevoegdheid van de federale overheid gehouden teneinde de persvrijheid en het pluralisme in de geschreven pers te waarborgen (4).

Een homogeen mediabeleid is evenwel enkel mogelijk indien alle media in hun onderlinge samenhang onder de verantwoordelijkheid vallen van één en dezelfde bevoegde overheid.

Een voorbeeld daarvan is de regeling van het recht van antwoord. In zijn informatieverlag van 29 maart 2019 (stuk Senaat, nr. 6-465/3) stelde de Senaat vast dat de bestaande regeling van het recht van antwoord niet bevredigend is. Afhankelijk van de betrokken media is de uitoefening van dit recht immers onderworpen aan verschillende regelgevingen. Het recht van antwoord met betrekking tot de geschreven pers is geregeld in de wet van 23 juni 1961. Het recht van antwoord met betrekking tot de audiovisuele en auditieve mediadiensten is, voor wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, geregeld in het Vlaams decreet betreffende de radio-omroep en televisie van 27 maart 2009. Beide stelsels verschillen zowel op inhoudelijk als procedureel vlak sterk van elkaar. Voor

(1) Doc. Sénat 2012-13, n° 5-2232/1, 21; voir aussi Cour constitutionnelle, 14 juillet 2004, n° 132/2004, B.10.1-2 et 13 juillet 2005, n° 128/2005, B.7.1-2).

(2) Doc. Chambre, 1988, n° 516/6, 6 et 101.

(3) Doc. Chambre, *Annales* du 16 juillet 1971, pp. 40-41. Voir aussi M. Elst et G. Van der biesen (assistés de J. Baert), «De culturele aangelegenheden» in B. Seutin et G. van Haegendoren (éds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, die Keure, 2017, p. 47.

(4) Avis Conseil d'État 44 243/AG du 10 avril 2008 sur une proposition de loi spéciale «portant des mesures institutionnelles», doc. Sénat, n° 4-602/2, p. 2, et doc. Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 105. Voir aussi J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, p. 680.

(1) Doc. Senaat, nr. 5-2232/1, 21; zie ook Grondwettelijk Hof, 14 juli 2004, nr. 132/2004, B.10.1-2 en 13 juli 2005, nr. 128/2005, B.7.1-2.

(2) Doc. Kamer, 1988, nr. 516/6, 6 en 101.

(3) Doc. Kamer, *Handelingen* van 16 juli 1971, blz. 40-41. Zie ook M. Elst en G. Van der biesen (m.m.v. J. Baert), «De culturele aangelegenheden» in B. Seutin et G. van Haegendoren (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, blz. 47.

(4) Advies van de Raad van State nr. 44 243/AV van 10 april 2008 over een voorstel van bijzondere wet «houdende institutionele maatregelen», doc. Senaat, nr. 4-602/2, 2 vn. 4, en doc. Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, blz. 105. Zie ook J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, blz. 680.

a pas de règles claires dans la loi du 23 juin 1961. Dans le rapport d'information précité, le Sénat recommande dès lors d'harmoniser et de rationaliser au maximum les règles applicables en matière de droit de réponse, quel que soit le support de diffusion (5). Selon le Sénat, la fusion des législations en un cadre légal unifié est toutefois difficilement réalisable aujourd'hui puisque différents niveaux de pouvoir sont concernés et que la législation actuelle comprend donc à la fois des lois fédérales et des décrets (6). Par suite d'une demande d'explications du député flamand Tom Ongena, un consensus s'est fait jour aussi, au sein de la commission Médias du Parlement flamand, sur la proposition du ministre Benjamin Dalle de transférer la pleine compétence en matière de presse écrite aux Communautés (7).

La raison pour laquelle l'autorité fédérale a conservé la presse écrite dans ses attributions, à savoir la volonté de garantir la liberté et le pluralisme de la presse écrite, n'est en outre pas convaincante. Rien ne dit que l'autorité fédérale est mieux placée que les Communautés pour protéger la liberté de la presse et le pluralisme. La liberté de la presse écrite est déjà expressément protégée par l'article 25 de la Constitution. Cette disposition s'applique à tout mode de publication permettant la reproduction des écrits. Elle s'applique en outre aux textes diffusés par des procédés numériques, par exemple en ligne sur Internet (8). À l'instar de l'autorité fédérale, les Communautés sont tenues de respecter l'article 25 de la Constitution dans l'exercice de leurs compétences. Il incombe à chaque autorité d'assurer le respect des droits fondamentaux en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes (9).

En outre, les Communautés sont déjà chargées aujourd'hui de protéger la liberté de la presse et le pluralisme à la radio et à la télévision. Bien que les émissions de radio et de télévision ne relèvent pas de

het recht van antwoord op het internet ontbreekt dan weer een duidelijke regeling in de wet van 23 juni 1961. In één van zijn aanbevelingen beveelt de Senaat dan ook aan om de verschillende regelgevingen over het recht van antwoord maximaal op elkaar af te stemmen en te stroomlijnen, ongeacht het medium (5). Het samenbrengen van de wetgevingen in een ééngemaakt wettelijk kader is volgens de Senaat op dit moment echter moeilijk realiseerbaar, aangezien er verschillende bevoegdheidsniveaus en dus zowel federale wetten als decreten bij betrokken zijn (6). Ook in antwoord op een vraag om uitleg van Vlaams Parlementslid Tom Ongena bestond er consensus binnen de schoot van de commissie Media van het Vlaams Parlement over het voorstel van minister Benjamin Dalle om de volledige bevoegdheid over de geschreven pers over te dragen naar de gemeenschappen (7).

Het motief om de geschreven pers binnen de bevoegdheid van de federale overheid te houden, met name om de persvrijheid en het pluralisme in de geschreven pers te waarborgen, overtuigt bovendien niet. Niets verantwoordt waarom de federale overheid beter geplaatst zou zijn om de persvrijheid en het pluralisme te beschermen dan de Gemeenschappen. De vrijheid van drukpers wordt reeds uitdrukkelijk beschermd door artikel 25 van de Grondwet. Deze bepaling is van toepassing op elke wijze van publicatie waarbij de reproductie van geschriften mogelijk is. Deze bepaling is bovendien toepasselijk op teksten die digitaal, bijvoorbeeld online via het internet, worden verspreid (8). In dezelfde mate als de federale overheid zijn de Gemeenschappen ertoe gehouden om bij de uitoefening van hun bevoegdheden artikel 25 van de Grondwet in acht te nemen. Het staat aan elk van de overheden de inachtneming van de grondrechten te waarborgen door ze te concretiseren wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen (9).

De Gemeenschappen zijn bovendien vandaag reeds de bescherming toevertrouwd van de persvrijheid en het pluralisme op het vlak van de radio-omroep en de televisie. Hoewel uitzendingen via radio-omroep en televisie

(5) Le Conseil de l'Europe aussi encourage et prône l'harmonisation des législations en matière de droit de réponse. Dans sa recommandation Rec(2004)16, le Conseil plaide pour une adaptation de ce droit à l'environnement numérique des médias en ligne. La recommandation n'encourage pas à élaborer une réglementation distincte pour les médias en ligne mais plaide plutôt pour la définition de principes de base applicables à tous les médias. L'Observatoire des droits de l'internet a lui aussi plaidé, dans un avis n° 5 de 2006, pour l'harmonisation la plus poussée possible des législations des différents niveaux de pouvoir.

(6) Rapport d'information concernant le droit de réponse sur internet, doc. Sénat, n° 6-465/3.

(7) Rapport de la commission de la Culture, de la Jeunesse, des Sports et des Médias, doc. *Vlaams Parlement*, 2020-21, demande d'explication n° 2198.

(8) Cass. 6 mars 2012, *RW* 2012-13, 144.

(9) Cour d'arbitrage, 25 novembre 1999, n° 124/99, B.4.4.

(5) Ook de Raad van Europa ondersteunt en bepleit de harmonisatie van de wetgevingen inzake het recht van antwoord. In zijn aanbeveling Rec(2004)16 roept de Raad op om dit recht aan te passen aan de digitale online media-omgeving. De aanbeveling zet niet aan tot een aparte regelgeving voor de *online* media, maar pleit veeleer voor basisprincipes voor alle media. Het Observatorium voor de rechten op het internet pleitte er in advies nr. 5 van 2006 voor om de wetgevingen zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen, over de verschillende bevoegdheidsniveaus heen.

(6) Informatieverslag betreffende het recht van antwoord op het internet, doc. Senaat, nr. 6-465/3.

(7) Verslag commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, doc. *Vlaams Parlement*, 2020-21, vraag om uitleg nr. 2198.

(8) Cass. 6 maart 2012, *RW* 2012-13, 144.

(9) Arbitragehof 25 november 1999, nr. 124/99, B.4.4.

l'article 25 de la Constitution parce qu'elles ne constituent pas l'expression d'une opinion au moyen d'écrits (10), la protection qu'offre l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) s'étend bien aux médias audiovisuels et sonores. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, les principes énoncés à l'article 10 qui, au départ, ont été conçus pour la presse écrite, valent sans le moindre doute également pour les médias audiovisuels (et sonores) (11). Ce fait n'a cependant pas incité le législateur spécial à maintenir les matières liées à la radiodiffusion et à la télévision dans les compétences de l'autorité fédérale.

Dans l'optique d'une politique médiatique homogène, la présente proposition confirme la compétence actuelle des Communautés pour les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores et étend celle-ci à l'ensemble des médias au sens le plus large en attribuant aussi, aux Communautés, la pleine compétence pour toutes les activités qui ne sont pas des services de médias audiovisuels ou sonores au sens de l'article 4, 6°, de la LSRI, mais qui donnent lieu également à la diffusion de messages qui sont destinés, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et n'ont pas de caractère confidentiel, même si cette diffusion se fait sur demande individuelle et quelle que soit la technique utilisée pour celle-ci.

Le transfert ne se limite donc pas à la compétence relative aux textes, mais concerne également les messages qui ne sont pas des textes, comme les images (non animées). La compétence transférée couvre en outre les messages qui ne sont pas imprimés au moyen d'une presse à imprimer traditionnelle ou d'un procédé analogue, tels que les messages diffusés de manière électronique. Il va sans dire que la compétence transférée ne se limite pas davantage aux messages diffusés par des journalistes (professionnels), pas plus que la compétence en matière de médias audiovisuels et sonores ne se limite aux informations publiques diffusées par des journalistes (professionnels) de la radio et de la télévision.

La compétence transférée englobe aussi, entre autres, la compétence de régler le droit de collecter librement des informations et le droit de réponse, tout comme c'est

zijn uitgezonderd van artikel 25 van de Grondwet omdat zij geen meningsuiting door middel van gedrukte geschriften zijn (10), strekt de bescherming van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) zich wel uit tot de audiovisuele en auditieve media. Volgens het Europees Hof voor de rechten van de mens zijn de principes van artikel 10 die aanvankelijk werden geformuleerd voor de geschreven pers, ook zonder enige twijfel van toepassing op audiovisuele (en auditieve) media (11). Dit feit heeft er bij de bijzondere wetgever geen aanleiding toe gegeven om de aangelegenheid van de radio-omroep en de televisie binnen de bevoegdheid van de federale overheid te behouden.

Met het oogmerk van een homogeen mediabeleid bevestigt dit voorstel de bestaande bevoegdheid van de Gemeenschappen voor de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten en breidt deze uit tot alle media in de meest ruime zin door aan de Gemeenschappen ook de volledige bevoegdheid toe te kennen voor alle activiteiten die geen audiovisuele of auditieve mediadiensten zijn in de zin van artikel 4, 6°, BWHI, maar waarbij eveneens boodschappen worden verspreid die vanuit het oogpunt van degene die ze verspreidt bestemd zijn voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan en geen vertrouwelijk karakter hebben, zelfs als de verspreiding ervan gebeurt op individueel verzoek en ongeacht de daartoe gebruikte techniek en de wijze van publicatie en verspreiding.

De overdracht beperkt zich dus niet tot de bevoegdheid voor teksten, maar heeft eveneens betrekking op boodschappen die geen teksten zijn, zoals (niet-bewegende) beelden. De overgedragen bevoegdheid omvat daarnaast ook boodschappen die niet gedrukt zijn met de klassieke drukpers of een gelijkaardig procedé, zoals boodschappen die digitaal worden verspreid. De overgedragen bevoegdheid beperkt zich uiteraard evenmin tot boodschappen die worden verspreid door (beroeps)journalisten net zomin als de audiovisuele en auditieve mediabevoegdheid zich beperkt tot openbare informatie die wordt verspreid door (beroeps)journalisten van de radio en televisie.

De overgedragen bevoegdheid omvat onder meer ook de bevoegdheid om het recht op vrije nieuwsgaring en het recht van antwoord te regelen net zoals dat vandaag

(10) Cass. 2 juin 2006, *A&M* 2006/4, 355.

(11) CEDH 23 septembre 1994, *Jersild c. Danemark*, 15890/89, § 30.

(10) Cass. 2 juni 2006, *A&M* 2006/4, 355.

(11) EHRM 23 september 1994, *Jersild t. Denemarken*, 15890/89, § 30.

déjà le cas aujourd'hui pour la compétence relative aux services de médias audiovisuels et sonores (12).

\*  
\*   \*   \*

reeds het geval is voor de bevoegdheid op het vlak van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten (12).

\*  
\*   \*   \*

---

(12) Avis Conseil d'État 25 131/VR/8 du 18 novembre 1996 et 13 mai 1997, doc. *Vlaams Parlement*, 1995, n° 82/2, p. 29, et Avis Conseil d'État 30 993/AV/3 du 14 janvier 2003, doc. *Vlaams Parlement*, 1999, n° 52/2, pp. 6-17. Voir également J. Baert, « Mediadiensten », in B. Seutin et G. van Haegendoren (éds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, die Keure, 2017, pp. 122-125.

---

(12) Advies van de Raad van State 25 131/VR/8 van 18 november 1996 en 13 mei 1997, doc. *Vlaams Parlement*, 1995, nr. 82/2, 29 en Advies van de Raad van State 30 993/AV/3 van 14 januari 2003, doc. *Vlaams Parlement*, 1999, nr. 52/2, 6-17. Zie ook J. Baert « Mediadiensten » in B. Seutin en G. van Haegendoren (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, blz. 122-125.

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

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

**Article 2**

À l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les modifications suivantes sont apportées:

1° le 6° est remplacé par ce qui suit: «6° les médias, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral.»;

2° le 6°*bis* est supprimé.

Le 17 mai 2021.

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET****Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

**Artikel 2**

In artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de bepaling onder 6° wordt vervangen als volgt: «6° de media, met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale regering.»;

2° de bepaling onder 6°*bis* wordt opgeheven.

17 mei 2021.

Karin BROUWERS.  
Orry VAN DE WAUWER.  
Bert ANCIAUX.  
Tom ONGENA.