

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

10 juillet 2013

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 29 juillet 1934
interdisant les milices privées
en vue d'interdire les groupements
non démocratiques**

AMENDEMENT

N° 20 DE M. **VANVELTHOVEN**

Art. 2 à 4

**Remplacer les articles 2 à 4 par les cinq articles
suivants:**

*“Art. 2. Dans la loi du 29 juillet 1934 interdisant les
milices privées, il est inséré un article 1^{er}ter rédigé
comme suit:*

“Est aussi interdite:

*Toute association ayant pour objectif ou pour
caractéristique essentielle d'inciter à la violence, à la
discrimination ou à la haine en raison de la nationa-
lité, d'une prétendue race, de la couleur de peau, de
l'ascendance, de l'origine ethnique ou nationale, de la
conviction religieuse ou philosophique, de l'orientation
sexuelle, de l'état civil, de la langue, du sexe ou d'un
changement de sexe.*

Documents précédents:

Doc 53 **0809/ (2010/2011):**

001: Proposition de loi de MM. Vanvelthoven et Geerts.
002: Addendum.
003 à 007: Amendements.
008: Avis du Conseil d'État.

**EN REMPLACEMENT DU DOCUMENT DISTRIBUÉ
PRÉCÉDEMMENT**

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 juli 2013

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet 29 juli 1934
waarbij de private milities verboden worden,
wat het verbod van ondemocratische
groeperingen betreft**

AMENDEMENT

Nr. 20 VAN DE HEER **VANVELTHOVEN**

Art. 2 tot 4

**De artikelen 2 tot en met 4 vervangen door de
volgende vijf artikelen, luidend als volgt:**

*“Art. 2. In de wet van 29 juli 1934 waarbij private
milities verboden worden, wordt een artikel 1ter inge-
voegd, luidende als volgt:*

“Desgelijks is verboden:

*Elke vereniging die als oogmerk of wezenlijk ken-
merk heeft, dat zij aanzet tot geweld, discriminatie of
haat op grond van nationaliteit, een zogenaamd ras,
huidskleur, afkomst, etnische of nationale afstamming,
geloof of levensbeschouwing, seksuele geaardheid,
burgerlijke staat, taal, geslacht of geslachtsverandering
is verboden.*

Voorgaande documenten:

Doc 53 **0809/ (2010/2011):**

001: Wetsvoorstel van de heren Vanvelthoven en Geerts.
002: Addendum.
003 tot 007: Amendementen.
008: Advies van de Raad van State.

**TER VERVANGING VAN HET VROEGER RONDGEDEELDE
STUK**

6560

Une organisation dont l'objet est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux ou qui poursuit exclusivement tout autre but légitime ne peut, en tant que telle, être considérée comme un groupement ou une association visée au présent article.”;

Art. 3. L'article 2, alinéa 1^{er}, de la même loi est complété par les mots:

“, ceux qui créent une organisation en violation de l'article 1^{er}”

Art. 4. L'intitulé de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées, est remplacé par ce qui suit:

“loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et les associations incitant à la violence, à la discrimination ou à la haine”.

Art. 5. L'article 22 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination est complété par un 5°, rédigé comme suit:

“5° quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, ou lui prête son concours.”

Art. 6. L'article 27 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, est complété par un 5°, rédigé comme suit:

“5° quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, ou lui prête son concours.”

JUSTIFICATION

À la demande la commission de l'Intérieur, le Conseil d'État a rendu un avis détaillé (DOC 53 809/009) sur la proposition de loi initiale, ainsi que sur les amendements n^{os} 1 à 19, déposés précédemment. Le Conseil d'État a strictement maintenu l'interdiction absolue de mesures préventives prévue aux articles 19 et 27 de la Constitution, et a déjà tout aussi strictement insisté sur le respect des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), chaque fois à propos de la liberté d'expression et de la liberté d'association.

Een organisatie waarvan het oogmerk uitsluitend politiek, vakorganisatorisch, menslievend, levensbeschouwelijk of godsdienstig is of die uitsluitend elk ander rechtmatig oogmerk nastreeft, kan als zodanig niet beschouwd worden als een groep of vereniging zoals omschreven in dit artikel.”;

Art. 3. Artikel 2, eerste lid, van dezelfde wet wordt aangevuld met de woorden:

“zij die met overtreding van artikel 1^{er} een vereniging oprichten”

Art. 4. Het opschrift van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden, wordt vervangen als volgt:

“wet van 29 juli 1934 waarbij private milities en verenigingen die aanzetten tot geweld, discriminatie of haat verboden worden”.

Art. 5. Artikel 22 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, wordt aangevuld met een punt 5°, luidend als volgt:

“5° hij die behoort tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, dan wel aan zodanige groep of vereniging zijn medewerking verleent.”

Art. 6. Artikel 27 van wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, wordt aangevuld met een punt 5°, luidend als volgt:

“5° hij die behoort tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, dan wel aan zodanige groep of vereniging zijn medewerking verleent.”.

VERANTWOORDING

De Raad van State heeft op vraag van de Commissie Binnenland een uitvoerig advies (DOC 53 809/009) uitgebracht over het initieel ingediende wetsvoorstel, alsook over de eerder ingediende amendementen 1 tot en met 19. De Raad van State heeft het absolute verbod van preventieve maatregelen onder de artikelen 19 en 27 van de Grondwet strikt gehandhaafd en heeft al even strikt toegezien op de naleving van de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), telkens inzake vrijheid van

L'examen de la proposition au regard du principe de légalité a également été effectué de manière rigoureuse.

Notre souhait est de répondre à toutes les observations du Conseil d'État. C'est pourquoi l'amendement prend soin de maintenir l'équilibre entre, d'une part, les intérêts de l'État de droit démocratique, qui sont notamment de se protéger contre les associations qui luttent activement et agressivement contre sa survie, et, d'autre part, le respect des droits fondamentaux et des libertés fondamentales tels qu'ils sont protégés par la Constitution belge et la Convention européenne des droits de l'homme.

Article 2

L'article 2 proposé dans l'amendement s'inspire des amendements n^{os} 6 (de MM. Ducarme et Bacquelaine), 14 (de MM. Vanvelthoven et Devin) et 18 (de Mme Fonck et M. Dallemagne), présentés précédemment, mais tient également compte des observations du Conseil d'État concernant ces amendements.

Nous proposons d'insérer un nouvel article 1^{er} dans la loi du 29 juillet 1934 sur les milices privées. Les articles 1^{er} et 1^{er}bis existants interdisent les associations dont l'objet est de recourir à la force ou de s'immiscer dans les actions de la police ou de l'armée. Ces articles protègent ainsi le monopole de l'État de droit en matière de recours à la violence à l'égard d'organisations paramilitaires qui paradedent par exemple en uniforme dans des lieux publics ou organisent des exercices collectifs destinés à enseigner l'utilisation de la violence à des particuliers.

Dans les années trente, des organisations paramilitaires d'extrême-gauche et d'extrême-droite ont organisé des parades d'hommes armés et en uniforme sur la voie publique, ce qui a fréquemment dégénéré en de violents combats. Ce déploiement de forces en public constituait une menace sérieuse pour la survie de l'État de droit démocratique et pour son monopole à l'égard de l'utilisation de la violence. C'est la raison pour laquelle la loi sur les milices privées a été adoptée en 1934. Cette loi permet d'interdire des organisations privées qui veulent se substituer à l'armée ou la police ou l'imiter.

Ces dispositions sont complétées par une seule disposition, à savoir l'article 1^{er}ter.

Cette disposition vise les associations qui constituent aujourd'hui, à l'aube du XXI^e siècle, la principale menace pour l'état de droit démocratique et son monopole de la violence: les associations ayant pour but d'inciter des tiers aux actes de violence, aux pratiques discriminatoires ou à la haine. À l'époque d'internet et des médias sociaux, ce ne sont plus les troupes de choc paradedant dans les rues en uniforme qui constituent le principal danger, mais les organisations constituées dans le but de semer la haine parmi des tiers inconnus et de les encourager à la violence et aux pratiques discriminatoires.

Il s'agit, par exemple, d'associations néonazies telles que *Blood and Honour*, qui organisent des soirées musicales privées au cours desquelles sont propagées la haine, la

meningsuiting en vrijheid van vereniging. Ook de toets aan het legaliteitsbeginsel is rigoreus doorgevoerd.

De indieners van dit globaal amendement wensen een antwoord te bieden op alle opmerkingen van de Raad van State. Het amendement bewaart dan ook zorgvuldig het evenwicht tussen enerzijds de belangen van de democratische rechtstaat om zich te beschermen tegen verenigingen die haar voortbestaan actief en agressief bestrijden en anderzijds de eerbied voor de fundamentele rechten en vrijheden zoals die beschermd worden in de Belgische Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 2

Het in het amendement voorgestelde artikel 2 put inspiratie uit de eerder ingediende amendementen nrs. 6 (van de heren Ducarme en Bacquelaine), 14 (van de heren Vanvelthoven en Devin) en 18 (van mevrouw Fonck en de heer Dallemagne), maar houdt tegelijk rekening met de opmerkingen van de Raad van State op deze amendementen.

Er wordt in de wet op de private milities van 29 juli 1934 een nieuw artikel 1^{ter} ingevoegd. In de bestaande artikelen 1 en 1bis worden verenigingen verboden die het oogmerk hebben om geweld te gebruiken of zich in te laten met de activiteiten van de politie of het leger. Deze artikelen beschermen zo het geweldmonopolie van de rechtstaat tegen paramilitaire organisaties die zich bijvoorbeeld geüniformeerd in het openbaar bewegen of collectieve oefeningen houden die particulieren onderrichten in het gebruik van geweld.

In de jaren dertig organiseerden paramilitaire organisaties van extreemlinkse en extreemrechtse strekking in het openbaar geüniformeerde en gewapende parades die vaak in grote gevechten uitliepen. Dit openbare machtsvertoon vormde een ernstige dreiging voor het voortbestaan van de democratische rechtstaat en zijn geweldmonopolie. Daarom werd in 1934 de wet op de private milities aangenomen om particuliere verenigingen te verbieden die het leger of de politie willen vervangen of imiteren.

Aan deze bepalingen wordt nu één enkele bepaling toegevoegd: artikel 1^{ter}.

Die bepaling viseert de verenigingen die vandaag, in het begin van de 21^{ste} eeuw de grootste dreiging vormen voor de democratische rechtstaat en diens geweldmonopolie: verenigingen die als oogmerk hebben om derden aan te zetten tot geweldplegingen, tot discriminerende handelingen en tot haat. In dit tijdperk van internet en sociale media gaat het grootste gevaar niet meer uit van particuliere stoottroepen die geüniformeerd door de straten paraderen, maar van organisaties die opgericht zijn met de bedoeling om haat te zaaien onder onbekende derden en om hen te bewegen tot geweld of discriminerende handelingen.

Het gaat bijvoorbeeld om neonazistische verenigingen zoals *Blood and Honour*, die besloten muziekbijeenkomsten organiseren waarbij haat, discriminatie en geweld jegens Joden,

discrimination et la violence à l'encontre des juifs, des non-blancs et des non-chrétiens. Ou d'associations de fanatiques ultrareligieux, qui se rendent coupables de haine, de discrimination et de violence à l'égard des incroyants, comme cela a été récemment le cas de l'organisation islamiste *Sharia4Belgium*. Ces deux types d'associations ne tentent plus de se substituer à l'armée ou à la police en organisant des parades publiques d'intimidation en uniforme, mais veulent semer la haine et la violence par le biais des médias sociaux et de réunions privées.

Ces deux types d'associations s'opposent de manière active et agressive à l'état de droit démocratique, à ses libertés et à sa tolérance. À l'instar des milices privées des années trente, elles souhaitent la fin de la liberté et de la démocratie et tentent de créer les conditions sociales à cet effet par la diffusion de la haine, de la discrimination et de la violence. Ce genre d'associations activement et agressivement antidémocratiques n'a pas le droit d'exister dans un état de droit démocratique. Elles s'efforcent en effet de porter atteinte, au besoin en recourant à la violence, aux droits et libertés des autres et de les supprimer. Elles souhaitent bouleverser la coexistence libre et pacifique et portent ainsi atteinte au fondement de la société démocratique.

La possibilité d'interdire de telles associations revêt avant tout une grande importance de principe. L'état de droit doit être en mesure d'interdire les associations qui minent son autorité en incitant volontairement des tiers à la violence, à la haine et à la discrimination. Si les associations représentant un danger tangible et menaçant pour l'état de droit sont tolérées et conservent le droit d'exister, l'état de droit manque à son devoir de se protéger contre ses ennemis (voir CEDH, 13 février 2003, *Parti de la Prospérité (Refah Partisi) et d'autres c. Turquie*). En dernier instance, l'état de droit doit être capable non seulement de poursuivre les membres d'une association antidémocratique, mais aussi de mettre l'association elle-même hors la loi. Il s'agit de la clé de voûte symbolique de la protection de la démocratie.

Cela n'est d'ailleurs pas à proprement parler une nouveauté dans le contexte du droit belge, puisque les milices privées peuvent d'ores et déjà être interdites et que la constitutionnalité de cette interdiction n'a jamais été mise en cause. Il est cohérent et logique d'élargir cette interdiction à l'association qui est aujourd'hui le fléau de l'État de droit et de la coexistence pacifique. L'intention du législateur de 1934 n'est pas différente de celle du présent amendement, si ce n'est qu'elle a été adaptée à notre époque.

Une dernière raison importante en faveur de l'interdiction d'association porte davantage sur l'aspect pratique que sur le principe. Si une association qui incite autrui à la violence, la haine ou la discrimination est interdite, il est beaucoup plus simple, pour le bourgmestre, de légitimer une interdiction de rassemblement, de réunion ou de manifestation pour cette association ou pour son successeur. Aujourd'hui, les bourgmestres se plaignent souvent de l'étroitesse de la base juridique et politique dont ils disposent parfois pour interdire ce type de manifestations. Le présent amendement tend à pallier ce manquement.

niet blanken en niet Christenen gepropageerd wordt. Of om verenigingen van ultrareligieuze fanatici die haat, discriminatie en geweld plegen tegen ongelovigen zoals onlangs gebeurde door de Islamistische organisatie *Sharia for Belgium*. Beide soorten verenigingen proberen niet langer leger of politie te vervangen door het houden van intimidierende openbare parades in uniform, maar willen haat en geweld zaaien via sociale en andere media en besloten bijeenkomsten.

Beide soorten verenigingen zijn op actieve en agressieve wijze gekant tegen de democratische rechtstaat, zijn vrijheden en zijn tolerantie. Net als de private militias van de jaren dertig zijn zij uit op het einde van vrijheid en democratie en proberen zij via de verspreiding van haat, discriminatie en geweld de maatschappelijke voorwaarden daarvoor te scheppen. Dit soort actief en agressief antidemocratische verenigingen, hebben geen bestaansrecht in een democratische rechtstaat. Zij ijveren er immers voor de rechten en vrijheden van anderen, desnoods door geweld, te schenden en af te schaffen. Zij willen het vreedzame en vrije samenleven ontwrichten, en tasten zo het wezen van de democratische maatschappij aan.

De mogelijkheid om dergelijke verenigingen te verbieden, is in de eerste plaats van groot principieel belang. De rechtstaat moet in staat zijn om verenigingen te verbieden die haar gezag ondergraven door derden kwaadwillig aan te zetten tot geweld, haat en discriminatie. Als verenigingen die een tastbaar en dreigend gevaar vormen voor de rechtstaat, getolereerd worden en bestaansrecht behouden, verzuimt de rechtstaat haar plicht om zichzelf te beschermen tegen haar vijanden (zie EHRM, 13 februari 2003, *Welvaartspartij (Refah Partisi) en anderen t. Turkije*). De rechtstaat moet in laatste instantie in staat zijn om niet alleen de leden van een antidemocratische vereniging te vervolgen, maar ook om de vereniging zelf buiten de wet te stellen. Dit is het symbolische sluitstuk van de democratiebescherming.

Daar is trouwens weinig nieuws aan in de context van het Belgische recht, aangezien private militias vandaag al mogen verboden worden en de grondwettigheid van dit verbod nooit werd betwist. Het is coherent en logisch om dat verbod uit te breiden naar de vereniging die vandaag de gesel is van de rechtstaat en het vreedzame samenleven. De bedoeling van de wetgever in 1934 en die van vandaag is dezelfde, maar dan aangepast aan de nieuwe tijd.

Een laatste belangrijke reden voor het verenigingsverbod is meer praktisch dan principieel. Als een vereniging die derden aanzet tot geweld, haat of discriminatie verboden is, wordt het voor burgemeesters veel eenvoudiger een grondslag te vinden voor het weren van bijeenkomsten, vergaderingen of betogingen van die vereniging of diens rechtsopvolger. Burgemeesters klagen er vandaag vaak over dat zij soms maar een zwakke juridische en politieke basis hebben om dergelijke manifestaties te verbieden. Het huidige amendement kan daartoe een bijdrage leveren.

Dans son avis, le Conseil d'État a toutefois mentionné un certain nombre de conditions essentielles dont doit être assorti un élargissement éventuel de l'interdiction d'association: *"(La définition légale doit) exclure qu'un ou plusieurs actes émanant de membres ou de membres dirigeants de l'organisation suffisent pour considérer celle-ci comme interdite. Ici aussi, il convient de préciser que seules les organisations qui sont créées dans le but d'inciter à la discrimination, à la haine ou à la violence ou dont l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence est une caractéristique essentielle, peuvent être interdites. Par ailleurs, afin de ne pas limiter la liberté d'expression plus que nécessaire, il doit être clairement établi, au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qu'il ne peut être question d'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence, au sens de la proposition, que s'il y a dol spécial."*¹

Le Conseil réitère ces critères comme un mantra dans de nombreux autres passages de l'avis² et précise ainsi très clairement que ces conditions sont indispensables pour que la proposition de loi soit conforme à la Constitution. C'est pourquoi les conditions mentionnées par le Conseil ont été également scrupuleusement reprises dans l'amendement n° 20. Celui-ci indique explicitement que seules peuvent être interdites les associations qui (1) sont créées dans le but (c'est l'intention délictueuse dont parle le Conseil d'État), ou (2) qui ont pour caractéristique essentielle, d'inciter des tiers à la violence, à la discrimination ou à la haine.

Une condition supplémentaire posée par le Conseil, dans un autre passage de son avis, est que la loi doit mentionner, explicitement et de manière limitative, les caractéristiques sur la base desquelles une association ne peut inciter à la violence, à la haine ou à la discrimination, sous peine de violer le principe de la légalité. Le Conseil écrit littéralement: *"la liste des fondements d'incitation à la violence de l'amendement n° 14, inclut tous les fondements des lois anti-discrimination 43, tout en ajoutant la notion indéterminée de "toute autre caractéristique". Une telle indétermination n'est pas compatible avec le principe de la légalité en matière pénale. La Cour constitutionnelle a en effet considéré que, "dès lors que la discrimination est un élément constitutif des infractions, le législateur devait définir les motifs de discrimination visés dans ces dispositions, sous peine de méconnaître le principe de la légalité en matière pénale, ainsi que l'avait constaté la Cour au B.21, alinéa 2, de son arrêt n° 157/2004 du 6 octobre 2004" 44."*³

C'est précisément pour éviter l'imprécision évoquée le Conseil d'État, qui serait contraire au principe de la légalité, que l'amendement énumère chaque fois les motifs de discrimination pertinents de manière limitative.

La catégorie supplémentaire d'associations interdites dans l'article 1^{er}ter inséré a dès lors été définie de manière extrêmement restrictive, comme le préconisait la section de législation du Conseil d'État. Seules les associations constituées avec (1) l'objectif d'inciter des tiers à la violence, à la

In haar advies heeft de Raad van State wel enkele essentiële voorwaarden vermeld voor een eventuele uitbreiding van het verenigingsverbod: *"(De wettelijke omschrijving dient) uit te sluiten dat één of enkele daden van leden of bestuursleden van de organisatie volstaan om deze organisatie als verboden te beschouwen. Ook hier dient duidelijk te worden gemaakt dat slechts organisaties die zijn opgericht om aan te sporen tot discriminatie, haat of geweld of waarvan het aansporen tot discriminatie, haat of geweld een wezenlijk kenmerk is, kunnen worden verboden. Om daarenboven de vrijheid van meningsuiting niet méér te beperken dan wat kan worden verantwoord, dient het, in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, duidelijk te zijn dat er alleen in geval van bijzonder opzet sprake is van het aansporen tot discriminatie, haat of geweld, in de zin van het voorstel."*¹

De Raad herhaalt deze criteria als een mantra bij talrijke andere passages in het advies² en maakt daarmee zeer duidelijk dat deze voorwaarden onmisbaar zijn voor een grondwetsconform wetsvoorstel. Daarom zijn de door de Raad vermelde voorwaarden ook nauwgezet opgenomen in amendement nr. 20. Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat een vereniging alleen verboden kan worden als zij (1) opgericht is met het oogmerk (dit is het bijzonder opzet waarover de Raad van State het heeft) om of (2) als wezenlijk kenmerk heeft om derden aan te zetten tot geweld, discriminatie of haat.

Een bijkomende voorwaarde die de Raad op een andere plaats in zijn advies stelt, is dat de wet de kenmerken op basis waarvan een vereniging niet mag aanzetten tot geweld, haat of discriminatie uitdrukkelijk en limitatief vermeld moeten worden. Dit op straffe van schending van het legaliteitsbeginsel. De Raad schrijft letterlijk: *"(...) de lijst, in amendement 14, (bevat) van motieven om tot geweld aan te zetten alle motieven die in de antidiscriminatie wetten worden genoemd, 43 en wordt daar het on- bestemde begrip "enig ander kenmerk" aan toegevoegd. Een dergelijke vaagheid lijkt niet verenigbaar te zijn met het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Het Grondwettelijk Hof heeft immers geoordeeld: "Aangezien de discriminatie een constitutief bestanddeel is van de misdrijven die worden bestraft door de artikelen 21 tot 23 van de Algemene Antidiscriminatie wet, moest de wetgever overigens de in die bepalingen beoogde discriminatiegronden definiëren, op straffe van schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, zoals het Hof heeft vastgesteld in B.21, tweede alinea, van zijn arrest nr. 157/2004 van 6 oktober 2004" 44."*³

Precies om de door de Raad van State vermelde vaagheid die strijdig zou zijn met het wettigheidsbeginsel te vermijden, zijn de relevante discriminatiegronden in het amendement telkenmale limitatief opgesomd.

De bijkomende categorie van verboden verenigingen in het nieuwe artikel 1ter is op aangeven van de Raad van State afdeling Wetgeving dan ook uiterst restrictief gedefinieerd. Alleen verenigingen die opgericht zijn met (1) het oogmerk om derden aan te zetten tot geweld, haat of discriminatie (wat het

¹ Avis, point 32.

² Avis, points 34, 35, 45.

³ Avis, point 35.

¹ Advies randnummer 32.

² Advies randnummers 34, 35, 45.

³ Advies randnummer 35.

haine ou à la discrimination (l'intention délictueuse) ou ayant cette incitation pour (2) *caractéristique essentielle*, entrent en ligne de compte. Les associations qui incitent des tiers à la violence, à la haine ou à la discrimination de manière fortuite, incidente ou involontaire ne peuvent pas être interdites. Il ne suffit pas que l'infraction ait été commise sciemment et volontairement (dol général).

Ces deux conditions font que seules les associations qui méconnaissent l'État de droit démocratique de manière grave et manifeste et qui le combattent de manière active et agressive peuvent être interdites. C'est précisément aussi la catégorie qui *doit* être combattue. Toutes les associations ne sont pas susceptibles d'être interdites. C'est ainsi que les associations qui incitent involontairement des tiers à la violence, à la haine ou à la discrimination ou ne le font qu'incidemment ou ponctuellement ne sont pas interdites.

De même, les associations dont l'objectif est uniquement politique, syndical, humaniste ou religieux ne sont pas visées. Cette dernière exception a d'ailleurs déjà été mentionnée clairement dans l'amendement n° 18 et a emporté l'adhésion explicite du Conseil d'État: *"En prévoyant cette dernière exclusion, la disposition proposée indique de manière suffisante qu'un ou plusieurs actes émanant de membres ou de membres dirigeants de l'organisation incitant à la haine ou à la violence ne suffisent pas lorsque l'organisation poursuit en réalité un but légitime en soi. Cette exclusion n'implique pas, au demeurant, que les actes en question ne pourraient pas eux-mêmes donner lieu à des poursuites pénales."*

À la lumière de ce qui précède, il ne fait aucun doute que la proposition à l'examen est totalement conforme aux articles 19 et 27 de la Constitution, lus conjointement avec les articles 10 et 11 de la CEDH. Cette proposition élaguée et distillée résiste au contrôle strict effectué par le Conseil d'État au regard des droits fondamentaux.

Article 3

Cet article ajoute le nouveau article 1ter à l'énumération de l'article 2 actuel de la loi sur les milices privées, afin qu'on prévoit aussi des sanctions pénales pour la violation de l'article 1ter.

Article 4

Cet article découle de l'article 2, qui interdit une catégorie supplémentaire d'associations dans la loi sur les milices privées, dont l'intitulé doit dès lors aussi être modifié.

Articles 5 et 6

Ces dispositions sont basées sur les amendements n°s 16 et 17 présentés précédemment (par MM. Vanvelthoven, Devin et Doomst) et insèrent dans la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (loi "anti-discrimination") et dans la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ("loi-genre") un article incriminant le fait de faire

strafrechtelijke bijzonder opzet inhoudt) of die dat aanzetten als (2) *wezenlijk kenmerk* hebben, komen in aanmerking voor een verbod. Verenigingen die toevallig, bij wijze van incident of onbedoeld derden aanzetten tot geweld, haat of discriminatie kunnen niet verboden worden. Het is onvoldoende dat het misdrijf wetens en willens gepleegd werd (algemeen opzet).

Deze twee voorwaarden zorgen ervoor dat alleen verenigingen die de democratische rechtstaat op grove en kennelijke wijze miskennen en die haar actief en agressief bestrijden, verboden worden. Dat is ook precies de categorie die bestreden *moet* worden. Alle andere verenigingen komen niet voor een verbod in aanmerking. Zo worden verenigingen die onbedoeld derden aanzetten tot geweld, haat of discriminatie en verenigingen die dit slechts incidenteel doen niet verboden.

Ook verenigingen die bijvoorbeeld alleen politieke, syndicale, humanistische of religieuze bedoelingen hebben ontspringen vanzelfsprekend de dans. Dit laatste werd overigens eerder al duidelijk vermeld in het amendement 18 en kon op de uitdrukkelijke goedkeuring van de Raad van State rekenen: *"Door die laatste uitsluiting geeft de voorgestelde bepaling op afdoende wijze aan dat één of enkele uitingen van leden of bestuursleden van de organisatie die aanzetten tot haat of geweld niet volstaan wanneer de vereniging an sich een rechtmatig oogmerk in werkelijkheid nastreeft. Deze uitsluiting impliceert overigens niet dat de desbetreffende daden zelf niet tot een strafvervolgning aanleiding zouden kunnen geven."*

In het licht van het voorgaande hoeft er geen twijfel over te bestaan dat het voorliggende voorstel volledig in overeenstemming is met de artikelen 19 en 27 van de Grondwet, samen gelezen met de artikelen 10 en 11 van het EVRM. Dit afgeslankte en gedistilleerde voorstel doorstaat de uiterst strikte toets aan de grondrechten die de Raad van State doorgevoerd heeft.

Artikel 3

Dit artikel voegt het nieuwe artikel 1ter toe aan de opsomming van het huidige artikel 2 van de wet op de private milities, zodat er ook een strafsancities wordt voorzien voor de overtreding van het nieuwe artikel 1ter.

Artikel 4

Dit artikel vloeit voort uit artikel 2, waarbij in de wet op de private milities een extra categorie verenigingen wordt verboden, waardoor het opschrift van de wet op de private milities ook dient gewijzigd te worden.

Artikels 5 en 6

Deze bepalingen zijn gebaseerd op de eerder ingediende amendementen 16 en 17 (van de heren Vanvelthoven, Devin en Doomst) en voegen in de Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (antidiscriminatiewet) en de Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen (genderwet) een artikel in dat het strafbaar stelt om te behoren tot of mede-

partie d'une association incitant des tiers à la discrimination ou à la ségrégation ou de lui prêter son concours. Un article similaire figure déjà actuellement dans la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ("loi-racisme").

L'article en question est l'article 22, 5°, qui incrimine le fait de faire partie d'associations racistes ou de leur prêter son concours. Est en particulier passible de sanctions dans la loi-racisme, *"quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, ou lui prête son concours."* Les critères protégés auxquels il est renvoyé sont la *nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique*.

Il y a aujourd'hui peu de bonnes raisons, voire aucune, de n'interdire que le fait de faire partie d'une association prônant la discrimination ou la ségrégation sur la base d'une prétendue race ou origine ethnique ou de lui prêter son concours, et de ne pas faire de même à l'égard des associations prônant la discrimination ou la ségrégation sur la base d'autres critères comme la conviction religieuse, l'orientation sexuelle, l'état civil, le sexe, le changement de sexe ou la grossesse. À moins que le législateur souhaite instaurer une hiérarchie entre les différents motifs de discrimination – où la prétendue race et l'origine ethnique mériteraient davantage d'être protégées que le sexe, la conviction religieuse, l'orientation sexuelle, etc. –, cette situation doit être corrigée en vertu du principe d'égalité.

C'est la raison pour laquelle la proposition insère dans la loi anti-discrimination un article 22, 5°, qui interdit de prôner la discrimination ou de la ségrégation (ce qui doit être lu comme "inciter à") sur la base de *l'âge, de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, de la fortune, de la conviction religieuse ou philosophique, de la conviction politique, de la conviction syndicale, de la langue, de l'état de santé actuel ou futur, d'un handicap, d'une caractéristique physique ou génétique, de l'origine sociale*. Il est en outre ajouté à la loi "genre" un article 27, 5°, qui a les mêmes effets à l'égard de tous les motifs liés au genre: *la grossesse, l'accouchement et la maternité ainsi que le changement de sexe*.

Les raisons de sanctionner des individus qui appartiennent à des associations qui, de manière manifeste et répétée, prônent la discrimination (ce qu'il faut lire par "inciter des tiers à") ou la ségrégation, ou lui prêtent leur concours, sont, pour l'essentiel, identiques à celles qui ont été citées dans le cadre de l'article 2. Il s'agit des mêmes associations que celles qui peuvent être frappées par l'interdiction, seule l'approche diffère: en l'espèce, ce sont les individus qui appartiennent à l'association ou qui lui prêtent leur concours qui sont visés, et non l'association elle-même.

Les articles 4 et 5 proposés peuvent compter sur l'approbation du Conseil d'État, comme il ressort des passages suivants de son avis:

"42. Une série d'amendements ont pour objet d'incriminer l'appartenance à ou la collaboration à une association qui,

werking te verlenen aan een vereniging die derden aanzet tot discriminatie of segregatie. Een gelijkaardig artikel is vandaag al aanwezig in de Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden (racismewet).

Het bewuste artikel is artikel 22, 5° dat het strafbaar stelt om te behoren tot of medewerking te verlenen aan racistische verenigingen. Meer in het bijzonder wordt in de racismewet met straffen bedreigd: *"hij die behoort tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, dan wel aan zodanige groep of vereniging zijn medewerking verleent."* De beschermde criteria waarnaar verwezen wordt zijn *nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming*.

Er zijn vandaag weinig of geen goede redenen te bedenken om alleen het behoren tot of medewerking verlenen aan een vereniging die discriminatie of segregatie verkondigt op grond van zogenaamd ras of etnische afkomst te verbieden, en niet hetzelfde te doen ten aanzien van verenigingen die discriminatie of segregatie verkondigen op basis van andere criteria zoals geloof, seksuele oriëntatie burgerlijke staat, geslacht, geslachtsverandering of zwangerschap. Tenzij de wetgever een hiërarchie tussen discriminatiegronden wil aanbrengen – waarbij zogenaamd ras en etnische afkomst beschermenswaardiger zouden zijn dan geslacht, geloof, seksuele geaardheid etc. – moet deze situatie rechtgetrokken worden. Het gelijkheidsbeginsel verlangt het.

Daarom voegt het voorstel in de antidiscriminatiewet een artikel 22, 5° in dat het verbiedt om discriminatie of segregatie te verkondigen (wat gelezen moet worden als 'aanzetten tot') 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*. Bovendien wordt aan de Genderwet een artikel 27, 5° toegevoegd met hetzelfde effect ten aanzien van alle gender-gerelateerde gronden: *geslacht, zwangerschap, bevalling, moederschap en geslachtsverandering*.

De redenen om individuen te straffen die behoren tot of medewerking verlenen aan verenigingen die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie verkondigen (wat gelezen wordt als 'derden aanzetten tot'), zijn in wezen dezelfde als hierboven genoemd bij artikel 2. Het gaat om dezelfde verenigingen als deze die onder het verbod kunnen vallen, alleen de techniek van aanpak is anders: hier worden de individuen gevisieerd die tot de vereniging behoren of met haar meewerken en niet de vereniging op zich.

De voorgestelde artikels 4 en 5 kunnen op de goedkeuring van de Raad van State rekenen, zoals blijkt uit de volgende passages van haar advies:

"42. Een aantal amendementen strekt ertoe het behoren tot of het zijn medewerking verlenen aan een vereniging die ken-

de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés.

L'amendement n° 16 (0809/006) vise à insérer un point 5° dans l'article 22 de la loi anti-discrimination, incriminant: "5° quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, ou lui prête son concours".

L'amendement n° 17 (0809/007) vise, dans le même sens, à insérer un point 5° dans l'article 27 de la loi du 10 mai 2007 "tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes" (ci-après: la loi "genre"), incriminant: "5° quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, ou lui prête son concours".

En d'autres termes, comme l'indique aussi leur justification, les amendements ont pour objet d'introduire l'interdiction de collaboration, qui est déjà inscrite à l'article 22 de la loi antiracisme, également dans la loi anti-discrimination et dans la loi "genre".

43. L'article 22 de la loi antiracisme a déjà fait auparavant l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle.

Dans son arrêt n° 40/2009 du 11 mars 2009, la Cour a jugé que les termes "discrimination", "ségrégation", "prôner", "de manière manifeste et répétée", "faire partie de" et "prêter son concours", utilisés dans ce texte, ne sont pas trop vagues. Ils peuvent par conséquent figurer dans une loi pénale sans violer le principe de légalité (considérants B.39 à B.46).

Concernant le terme "prôner" à l'article 22 de la loi antiracisme, la Cour a déduit des travaux préparatoires qu'il a la même portée que le terme "inciter à" utilisé à l'article 20 de la loi antiracisme (considérants B.42.2 à B.42.4).⁴

Enfin, il faut signaler que le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme réclame depuis un certain temps déjà cet élargissement de la loi anti-discrimination et de la loi "genre", et l'a encore rappelé au cours des auditions organisées dans le cadre de l'examen de la proposition de loi.

nelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt, strafbaar te stellen.

Amendement nr. 16 (0809/006) strekt daartoe in artikel 22 van antidiscriminatiewet een 5° in te voegen, waarin strafbaar wordt gesteld: "5° hij die behoort tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, dan wel aan zodanige groep of vereniging zijn medewerking verleent".

Amendement nr. 17 (0809/007) strekt er in dezelfde zin toe in artikel 27 van de wet van 10 mei 2007 "ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen" (hierna: genderwet), een 5° in te voegen waarin strafbaar wordt gesteld: "5° hij die behoort tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, dan wel aan zodanige groep of vereniging zijn medewerking verleent".

De amendementen strekken er met andere woorden toe om, zoals ook de toelichting ervan aangeeft, het medewerkingsverbod, dat reeds in artikel 22 van de antiracismewet is opgenomen, ook in de antidiscriminatiewet en in de genderwet in te voeren.

43. Artikel 22 van de antiracismewet is reeds eerder voorwerp geweest van een grondwettigheidscontrole door het Grondwettelijk Hof.

In zijn arrest nr. 40/2009 van 11 maart 2009 oordeelde het Hof dat de in deze tekst gebruikte termen "discriminatie", "segregatie", "verkondigen", "kennelijk en herhaaldelijk" en "behoren tot of zijn medewerking verlenen aan" niet te vaag zijn. Ze kunnen dan ook zonder het legaliteitsbeginsel te schenden in een strafwet worden gebruikt (B.39 tot B.46).

Wat de term "verkondigen" in artikel 22 van de antiracismewet betreft, leidde het Hof uit de parlementaire voorbereiding af dat deze dezelfde draagwijdte heeft als de term "aanzetten tot" in artikel 20 van de antiracismewet (B.42.2 tot B.42.4).⁴

Tot slot dient vermeld te worden dat het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding al een hele tijd vragende partij is voor deze uitbreiding van de antidiscriminatie- en genderwet en dit ook nog eens heeft herhaalt op de hoorzittingen over dit wetsvoorstel.

Peter VANVELTHOVEN (sp.a)

⁴ Voir avis, points 42-43.

⁴ Zie advies randnummers 42-43.