

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

30 JUIN 1994

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du
30 juillet 1981 réprimant certains
actes inspirés par le racisme ou
la xénophobie**

**(Déposée par M. Simons,
Mme Vogels et M. Cheron)**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme son titre l'indique, la loi du 30 juillet 1981 a pour objectif de réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie. Malheureusement, lorsqu'ils prennent une forme écrite, la répression de la plupart de ces actes se trouve entravée par le privilège de juridiction accordé aux délits de presse. En effet, l'article 150 de la Constitution attribue au jury la compétence de connaître de ce type de délit. Or la lourdeur d'un procès en assises a pour conséquence que les délits de presse, en matière de racisme notamment, ne sont que trop rarement poursuivis et jouissent dès lors, dans les faits, d'une quasi-impunité.

Il appert en effet d'un examen succinct de la jurisprudence découlant de la mise en œuvre de la loi du 30 juillet 1981 précitée que la poursuite des infractions qu'elle édicte s'est rapidement heurtée au principe de la compétence de la cour d'assises en matière de délit de presse. Il en découle qu'à ce jour, aucune procédure n'a abouti au jugement d'auteurs d'actes

(*) Troisième session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

30 JUNI 1994

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
30 juli 1981 tot bestraffing van
bepaalde door racisme of
xenofobie ingegeven daden**

**(Ingediend door de heer Simons,
mevrouw Vogels en de heer Cheron)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Zoals uit het opschrift blijkt, strekt de wet van 30 juli 1981 ertoe bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden te bestraffen. Wanneer het daarbij om geschriften gaat, wordt de bestraffing in de meeste gevallen jammer genoeg gehinderd door de uitzonderingsregeling inzake drukpersmisdrijven. Overeenkomstig artikel 150 van de Grondwet moet voor drukpersmisdrijven immers een jury worden ingesteld. De omslachtige procedure voor het hof van assisen heeft evenwel tot gevolg dat drukpersmisdrijven, inzonderheid inzake racisme, slechts zelden worden vervolgd en dat die misdrijven in de praktijk vrijwel straffeloos blijven.

Uit een summier onderzoek van de rechtspraak die is ontwikkeld ingevolge de tenuitvoerlegging van de wet van 30 juli 1981 blijkt immers dat de vervolging van overtredingen van deze wet al snel is gebotst met de principiële bevoegdheid van het hof van assisen om persmisdrijven te berechten. Een en ander heeft tot gevolg dat tot dusverre nog geen enkele

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

racistes ou xénophobes commis par voie de la presse devant une cour d'assises. On relèvera toutefois que, récemment, la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Mons a ordonné le renvoi de deux militants d'un parti d'extrême droite devant la cour d'assises du Hainaut pour y répondre d'infractions à la loi du 30 juillet 1981 commises à l'aide de tracts distribués à Nivelles lors d'une campagne électorale.

La situation ainsi créée est d'autant plus préoccupante qu'à défaut d'avoir réellement accès à la radio-diffusion ou à la télévision, la propagande raciste ou xénophobe a trouvé dans la presse un véhicule particulièrement commode tant d'un point de vue juridique qu'économique. Usant ainsi d'un moyen de communication aisé à mettre en œuvre, elle est à même de se répandre en toute impunité — de fait — et d'inspirer d'autres comportements racistes ou xénophobes qui ne bénéficieront sans doute pas du privilège de juridiction édicté par l'article 150 de la Constitution mais dont la répression sera éventuellement entravée par la faible publicité qui les entourera ainsi que par la difficulté d'en rapporter la preuve à défaut d'écrits multiples.

*
* *

Considérant ces éléments de réflexion et face à la montée des idéologies d'extrême droite, il est nécessaire et urgent de rechercher les voies d'une répression plus efficace des actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, en s'attachant, notamment, à mettre fin à l'impunité de fait dont bénéficient leurs auteurs lorsqu'ils ont recours à l'écrit pour diffuser leurs opinions illicites. Parmi les différentes solutions en présence, la correctionnalisation des délits de presse en matière raciste semble la plus adéquate. Pour parvenir à cet objectif, deux voies apparaissent possibles et doivent dès lors impérativement être explorées.

La première, la plus sûre et la plus rigoureuse sur le plan juridique, consisterait à réviser l'article 150 de la Constitution. Cette voie est actuellement étudiée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, et nous soutiendrons bien évidemment toute proposition en ce sens qui s'y dégagera. Le fait que l'article 150 de la Constitution ne soit actuellement soumis à révision que dans une mesure limitative, empêche toutefois qu'une telle solution aboutisse rapidement. La lourdeur de la procédure de révision constitutionnelle rend en outre cette solution assez aléatoire, compte tenu de la nécessité d'adopter une déclaration de révision appropriée avant la dissolution des Chambres et du report de l'éventuelle révision elle-même à la législature

rechtsvervolgning ertoe heeft geleid dat iemand door het hof van assisen werd veroordeeld wegens het plegen van racistische of xenofobe daden door middel van de pers. Niettemin heeft de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep van Bergen recentelijk de verwijzing van twee extreemrechtse partijmilitanten naar het hof van assisen van Henegouwen bevolen op grond van overtredingen van de wet van 30 juli 1981 die werden begaan door middel van tijdens een verkiezingscampagne in Nijvel verspreide vlugschriften.

De aldus ontstane situatie is des te zorgwekkender, wanneer men in aanmerking neemt dat de racistische of xenofobe propaganda geen daadwerkelijke toegang tot radio of televisie heeft, en daarom zijn heil heeft gevonden in een zowel vanuit juridisch als vanuit economisch oogpunt bijzonder handzaam medium als de schrijvende pers. Door middel van dit gemakkelijk hanteerbare communicatiemiddel kan deze vorm van propaganda *de facto* volstrekt straffeloos worden verspreid. Bovendien kan hij de aanzet geven tot andere racistische of xenofobe gedragingen, die wellicht niet onder de uitzonderingsregeling van artikel 150 van de Grondwet zullen vallen, maar in sommige gevallen moeilijk te bestraffen zullen zijn doordat er weinig ruchtbaarheid aan wordt gegeven en doordat ze moeilijk te bewijzen zijn bij ontstentenis van opeenvolgende geschriften.

*
* *

Op grond van deze overwegingen en gelet op de toenemende aanhang van extreem-rechtse ideologieën moet dringend worden gezocht naar middelen om door racisme en xenofobie ingegeven daden doeltreffender te bestraffen. Daartoe moet een einde komen aan de feitelijke straffeloosheid waarmee degenen die dergelijke feiten plegen, hun wederrechtelijke standpunten schriftelijk kunnen verkondigen. Een van de doeltreffendste middelen om dat te verhelpen, is de correctionalisering van de racistische persmisdriven. Dat doel kan worden bereikt op twee manieren, die dan ook beide van dichtbij moeten worden bekeken.

De eerste mogelijkheid, die meteen ook de meeste zekerheid biedt en juridisch gezien de meest stringente regeling is, bestaat uit een herziening van artikel 150 van de Grondwet. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding onderzoekt op dit ogenblik of dat de aangewezen weg is. Het spreekt vanzelf dat wij elk voorstel in die richting zullen steunen. Artikel 150 van de Grondwet is op dit ogenblik evenwel maar in beperkte mate vatbaar voor herziening, zodat een oplossing in die zin niet snel haalbaar is. De afloop ervan is bovendien nogal onzeker, gelet op de logge procedure van een grondwetsherziening, de vereiste om vóór de ontbinding van de Kamers een passende verklaring tot herziening van de Grondwet te doen goedkeuren en

suivante après des élections qui pourraient changer les rapports de force en la matière.

La seconde voie, qui fait l'objet de la présente proposition de loi, consisterait à soumettre à la compétence des tribunaux correctionnels, en première instance, et des cours d'appel, en degré d'appel, toutes les infractions édictées par la loi du 30 juillet 1981 réprimant certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie. Plus rapide et moins aléatoire que la procédure de révision constitutionnelle, cette voie pourrait toutefois, pour les actes racistes commis par voie de presse, apparaître contraire au prescrit actuel de l'article 150 de la Constitution.

Il nous semble néanmoins qu'étant donné l'importance du sujet, cette seconde voie mérite d'être explorée de manière approfondie, malgré cette éventuelle inconstitutionnalité apparente. C'est pour susciter cette étude en profondeur que nous déposons la présente proposition de loi, avec l'espoir qu'elle soit débattue rapidement après avoir été soumise à l'avis du Conseil d'Etat. Un tel avis apparaît en effet de la plus grande utilité pour indiquer au législateur si la présente proposition de loi contrevient ou non à l'article 150 de la Constitution, et, dans l'hypothèse d'une contrariété, dans quelle mesure une telle dérogation peut se justifier.

Certes, il serait peut-être plus conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution, du moins *prima facie*, que le législateur veille, soit par des mesures législatives appropriées, soit par un contrôle plus étroit du ministère public à l'intervention du ministre de la Justice, à ce que les actes racistes ou xénophobes commis par voie de la presse soient effectivement poursuivis devant les cours d'assises.

On conçoit cependant difficilement que les parquets puissent faire preuve de plus d'ardeur en la matière si l'on songe à la singulière complexité de la procédure relative à la saisine et à la conduite d'une cour d'assises qui en ont fait, au fil du temps et au prix d'une certaine ingénierie juridique, une institution réservée aux infractions les plus graves, faisant l'objet d'une réprobation unanime de la part du corps social. Le problème ne semble dès lors pas résider dans une prétendue pusillanimité des magistrats du ministère public mais bien dans l'inadaptation de la cour d'assises dans sa conception actuelle vis-à-vis de la criminalité raciste et xénophobe requérant une répression plus immédiate.

Il serait de même hautement hasardeux d'envisager d'étendre l'institution du jury à d'autres juridictions que la cour d'assises, pour leur permettre de connaître des délits inspirés par le racisme ou la xénophobie commis par voie de la presse, en parfaite

het feit dat de eventuele herziening zelf wordt uitgesteld tot de zittingsperiode na de verkiezingen, die de machtsverhoudingen met betrekking tot dat specifieke punt kunnen wijzigen.

De tweede mogelijkheid komt in dit wetsvoorstel aan bod en bestaat erin, in eerste aanleg, de correctionele rechtbanken en, in beroep, de hoven van beroep bevoegd te verklaren voor alle overtredingen van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde, door racisme of xenofobie ingegeven daden. Een dergelijke regeling kan sneller tot stand komen en kent een minder onzekere afloop dan een grondwetsherziening, maar kan, althans voor door racisme ingegeven misdrijven gepleegd via de pers, in strijd lijken met de huidige bepalingen van artikel 150 van de Grondwet.

Gelet op het belang van dit probleem, achten wij het desondanks aangewezen de tweede mogelijkheid grondiger te bestuderen, ook al lijkt ze op het eerste gezicht ongrondwettig. Om tot die grondige studie aan te zetten, hebben wij dit wetsvoorstel ingediend, in de hoop dat het snel kan worden behandeld, na voor advies aan de Raad van State te zijn voorgelegd. Het advies van de Raad van State is van groot belang, omdat het ten behoeve van de wetgever zal uitwijzen of het wetsvoorstel al dan niet indruist tegen artikel 150 van de Grondwet. Blijkt zulks inderdaad het geval te zijn, dan kan de Raad van State ook aangeven in welke mate een dergelijke afwijking verantwoord is.

Het zou weliswaar, althans op het eerste gezicht, beter met de geest en de letter van de Grondwet stroken, mocht de wetgever er door middel van passende wetgevende maatregelen dan wel via een strakkere controle van het openbaar ministerie op injunctie van de minister van Justitie, op toezien dat door racisme of xenofobie ingegeven misdrijven die door middel van de pers zijn gepleegd, daadwerkelijk door het hof van assisen worden berecht.

Het is evenwel moeilijk denkbaar dat de parketten terzake meer ijver aan de dag zouden kunnen leggen, gelet op het bijzonder complexe karakter van de procedure voor het aanhangig maken van een zaak bij het hof van assisen en van de rechtsgang voor dit hof. In de loop der jaren is het hof van assisen immers mede door allerlei juridische spitsvondigheden uitgegroeid tot een instelling die voorbehouden is voor de behandeling van de zwaarste misdrijven, die door alle geledingen van de samenleving eenstemmig worden afgekeurd. Kennelijk is het probleem dan ook niet zozeer de vermeende kleinmoedigheid van de parketmagistraten, maar wel het feit dat het hof van assisen, zoals het thans is opgevat, niet langer aangepast is voor de berechting van door racisme of xenofobie ingegeven daden, die een voortvarender bestraffing behoeven.

Zo ook zou het zeer riskant zijn de juryrechtspraak uit te breiden tot andere gerechten dan het hof van assisen, met de bedoeling deze gerechten, geheel overeenkomstig artikel 150 van de Grondwet, de bevoegdheid te verlenen om de door racisme en xeno-

conformité avec l'article 150 de la Constitution. En effet, il faut convenir que, par la composition populaire du jury, le recours à celui-ci requiert en toute hypothèse une procédure centrée sur l'oralité des débats et le principe du délibéré suivant l'intime conviction des juges; transposer ces principes aux tribunaux correctionnels reviendrait à créer des cours d'assises *bis* en sorte qu'il ne serait en aucune façon porté remède aux difficultés liées à la complexité de la procédure visées ci-dessus.

En plus d'être plus rapide et moins aléatoire que la voie d'une révision constitutionnelle, la voie d'une correctionnalisation de tous les actes racistes et xénophobes sanctionnés par la loi du 30 juillet 1981, permettrait en outre d'éviter d'engager un débat portant sur une modification de l'article 150 de la Constitution, qui, au départ d'une question particulière, pourrait éventuellement faire croire, de manière plus ou moins explicite, à une remise en cause plus ou moins générale de la liberté de la presse consacrée par le Constituant de 1831.

*
* *

Il convient par ailleurs de souligner que, dans l'hypothèse où sa constitutionnalité devait être mise en cause, la présente proposition de loi ne ferait toutefois que s'inscrire dans une logique que le législateur a largement contribué à établir en dérogeant, à plusieurs reprises, aux dispositions constitutionnelles édictées en matière de liberté d'expression ou de liberté de la presse, chaque fois qu'il a estimé répondre ainsi à une nécessité impérieuse qui, sans impliquer qu'il soit fondamentalement porté atteinte à ces libertés, requerrait néanmoins un traitement particulier.

Il en est ainsi :

— de la loi du 1^{er} septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacles cinématographiques aux mineurs âgés de moins de seize ans sous réserve des films autorisés par une commission *ad hoc* (dérogation à l'article 19 de la Constitution);

— de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées qui confie également aux tribunaux correctionnels la compétence de connaître de toutes les infractions qu'elle édicte et notamment de « *l'organisation (y compris par voie de presse) d'exhibition en public de particuliers en groupe qui, soit par les exercices auxquels ils se livrent, soit par l'uniforme ou les pièces d'équipement qu'ils portent, ont l'apparence de troupes militaires* » (dérogation à l'article 150 de la Constitution);

— de l'article 95, alinéa 2, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur qui permet au président du tribunal de commerce, statuant comme

fobie ingegeven misdrijven die gepleegd zijn door middel van de pers, te berechten. Doordat de jury uit het volk wordt gekozen, behelst de juryrechtspraak immers hoe dan ook een op mondelinge debatten geconcentreerde procedure, evenals het beginsel dat de rechters oordelen volgens hun innerlijke overtuiging. Deze beginselen transponeren op de correctionele rechtbanken zou alleen tot de instelling van een tweede soort van hof van assisen leiden. Geen van de met de bovengenoemde complexe procedure samenhangende problemen zou dus verholpen zijn.

De correctionalisering van alle racistische of xenofobe daden die door de wet van 30 juli 1981 worden bestraft, zou sneller en minder onzeker verlopen dan een herziening van de Grondwet. Bovendien kan op die manier ook een discussie over een wijziging van artikel 150 van de Grondwet worden voorkomen, waarbij naar aanleiding van één specifiek geval, de gedachte zou kunnen rijzen dat de persvrijheid die de grondwetgever in 1831 heeft ingevoerd, in mindere of meerdere mate op de helling wordt gezet.

*
* *

Bovendien zij erop gewezen dat dit wetsvoorstel, ook wanneer de grondwettigheid ervan zou worden betwist, de logische lijn volgt waartoe de wetgever zelf de aanzet heeft gegeven door herhaaldelijk af te wijken van de grondwetsbepalingen op het stuk van vrije meningsuiting of persvrijheid, telkens wanneer hij heeft gemeend op die manier te moeten ingaan op een dringende noodzaak die weliswaar tot een bijzondere maatregel noopte, maar geenszins impliceerde dat die vrijheden op fundamentele wijze werden aangetast.

Van deze praktijk kunnen de volgende voorbeelden worden gegeven :

— de wet van 1 september 1920 waarbij aan minderjarigen beneden 16 jaar toegang tot bioscoopzalen wordt ontzegd, met uitzondering voor de door een commissie *ad hoc* gekeurde films (afwijking van artikel 19 van de Grondwet);

— de wet van 29 juli 1934 waarbij private milities worden verboden en op grond waarvan aan de correctionele rechtbanken bevoegdheid wordt verleend om alle in deze wet vervatte strafbare feiten te berechten, en in het bijzonder « *het optreden in het openbaar van private personen (ook door middel van de pers) in groep die, hetzij door de door hen gehouden oefeningen, hetzij door het uniform of de uitrustingsstukken die zij dragen, het voorkomen van militaire troepen hebben.* » (afwijking van artikel 150 van de Grondwet);

— artikel 95, tweede lid, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, op grond waarvan de voorzitter van de rechtbank van koop-

juge des cessations, d'interdire la diffusion d'une publicité contraire à la loi avant même sa parution (dérogation aux articles 19 et 25 de la Constitution).

On citera également, dans le même ordre d'idées :

— l'arrêté royal du 19 juillet 1926, édictant les mesures destinées à réprimer les avis ou informations de nature à ébranler le crédit de l'Etat, qui stipule en son article 3 que : « *Les tribunaux correctionnels connaissent de ces infractions* (le fait de répandre sciemment et volontairement quelque avis ou information de nature à ébranler le crédit de l'Etat, de répandre quelque information ou avis inexact, qui est relatif au statut monétaire ou qui est de nature à ébranler la confiance dans le franc), *sous réserve de l'application du titre premier de la loi du 15 juin 1899* (Code de procédure pénale militaire) » (dérogation à l'article 150 de la Constitution);

— l'arrêté royal du 20 décembre 1982 relatif à la publicité pour le tabac, les produits à base de tabac et les produits similaires, modifié par l'arrêté royal du 10 avril 1990, qui prescrit qu'aucune publicité en faveur des produits précités ne peut être diffusée sans l'autorisation préalable du ministre ayant la Santé publique dans ses attributions (dérogation aux articles 19 et 25 de la Constitution).

Il est à noter que dans chacun des cas énoncés ci-dessus, le législateur a opté pour l'instauration de restrictions à la liberté d'expression ou de la presse afin de préserver des intérêts qui lui sont apparus comme supérieurs et justifiant soit des mesures de contrôle préventif, soit une répression plus immédiate de l'abus de la liberté d'expression. Un tel raisonnement paraît pouvoir s'appliquer également aux actes inspirés par le racisme ou la xénophobie qui ont été déclarés hors-la-loi par le législateur tant national qu'international ⁽¹⁾ en sorte qu'il est devenu totalement illégitime de se revendiquer de l'exercice de la liberté d'expression pour prétendre diffuser des opinions racistes ou xénophobes en ne s'exposant qu'à des sanctions hypothétiques et nécessairement différées dans le temps.

*
* *

Au surplus, si force est de reconnaître que les différents textes visés ci-avant n'épuisent pas nécessairement les reproches d'inconstitutionnalité qui pourraient éventuellement leur être adressés, les auteurs de la présente proposition entendent faire observer qu'en ce qui concerne la répression des actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, la modifica-

tion, kennis nemend van een vordering tot staking, de verspreiding van met de wet strijdige reclame kan verbieden, nog voor deze wordt gepubliceerd (afwijking van de artikelen 19 en 25 van de Grondwet).

In hetzelfde verband kan nog worden verwezen naar :

— het koninklijk besluit van 19 juli 1926 houdende maatregelen bestemd om de berichten of tijdingen, die 's Lands krediet kunnen ondermijnen, te beteugelen. Artikel 3 van dit koninklijk besluit luidt als volgt : « *Van die misdrijven* [het opzettelijk en vrijwillig verspreiden van berichten of tijdingen die 's lands kredietwaardigheid kunnen ondermijnen, het verspreiden van onjuiste tijdingen of berichten die verband houden met het muntstatuut of die het vertrouwen in de frank kunnen schokken] *nemen de correctionele rechtbanken kennis onder voorbehoud van de toepassing van titel I der wet van 15 juni 1899*. (Wetboek van Strafrechtspleging voor het Leger) » (afwijking van artikel 150 van de Grondwet);

— het koninklijk besluit van 20 december 1982 betreffende de reclame voor tabak, produkten op basis van tabak en voor soortgelijke produkten, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 april 1990, op grond waarvan geen enkele vorm van reclame voor deze produkten mag worden gemaakt zonder voorafgaande toestemming van de minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft (afwijking van de artikelen 19 en 25 van de Grondwet).

In geen van de bovengenoemde gevallen heeft de wetgever gekozen voor de invoering van beperkingen op de vrijheid van meningsuiting of van drukpers om belangen te vrijwaren die hij van een hogere orde acht. Wel leek het hem verantwoord daartoe preventieve controlemaatregelen te nemen of een snellere bestraffing van de misbruiken van de vrijheid van meningsuiting te organiseren. Een dergelijke redenering kan wellicht ook worden gehanteerd voor de door racisme of xenofobie ingegeven daden die zowel naar federaal als naar internationaal ⁽¹⁾ recht onwettig zijn. Daaruit volgt dat het volkomen onterecht is zich te beroepen op de vrijheid van meningsuiting om racistische of xenofobe meningen te verkondigen, terwijl men zich daarbij alleen blootstelt aan hypothetische straffen die noodgedwongen veel later worden uitgesproken.

*
* *

Daarnaast moet weliswaar worden erkend dat de bovengenoemde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen niet aan alle eventueel daaraan klevende ongrondwettigheidsbezwaren tegemoetkomen. De indieners van dit wetsvoorstel wijzen er evenwel op dat de wetswijziging die zij voorstellen inzake de bestraffing van door racisme of vreemdelingenhaat

⁽¹⁾ Cf. *infra*.

⁽¹⁾ Zie hieronder.

tion législative qu'ils préconisent dérogerait légitimement à la Constitution en tant qu'elle s'inscrirait dans l'exécution, par la Belgique, de ses obligations au titre de traités internationaux qui, conformément à la jurisprudence et à la doctrine les plus autorisées, priment les dispositions constitutionnelles et s'imposent à tous les pouvoirs constitués, lesquels sont tenus de les transposer dans l'ordre juridique belge, dans les limites de leurs compétences respectives et suivant la nature des règles internationales concernées.

Or, en ce qui concerne la répression des actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, il faut avoir égard :

— au Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, approuvé par la loi du 15 mai 1981, qui énonce en son article 26 : « *Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace ⁽²⁾ contre toute discrimination, notamment de race, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de tout autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation* »;

— ainsi qu'à la Convention internationale du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, approuvée par la loi du 9 juillet 1975, qui stipule en son article 6 : « *Les Etats parties assureront à toute personne soumise à leur juridiction une protection et une voie de recours effectives ⁽³⁾, devant les tribunaux nationaux et autres organismes d'Etats compétents, contre tous actes de discrimination raciale qui, contrairement à la présente Convention, violeraient ses droits individuels et ses libertés fondamentales, ainsi que le droit de demander à ces tribunaux satisfaction ou réparation juste et adéquate pour tout dommage dont elle pourrait être victime par suite d'une telle discrimination.* »

Il a été montré plus haut qu'à tout le moins en cas d'infractions à la loi du 30 juillet 1981 commise par voie de la presse, leurs auteurs bénéficiaient d'une quasi-impunité pénale de fait. Quand bien même ils peuvent être attirés devant les juridictions civiles par les victimes éventuelles de pareils actes, il n'en reste pas moins que les condamnations pécuniaires prononcées à leur encontre ne peuvent avoir qu'un impact limité sur leur comportement par opposition avec une sanction pénale, plus afflictive par essence et plus dissuasive par le jeu des dispositions légales en matière de récidive ou de mention au casier judiciaire.

⁽²⁾ Mots soulignés par les auteurs.

⁽³⁾ Mots soulignés par les auteurs.

ingegeven daden een wettige afwijking van de grondwettelijke bepalingen vormt. Ze past immers in de uitvoering van de verbintenissen die ons land is aangegaan in het kader van internationale verdragen, die overeenkomstig de meest gezaghebbende rechtspraak en rechtsleer voorrang hebben op de grondwettelijke bepalingen en dus door de gestelde lichamen moeten worden nageleefd. Deze zijn immers verplicht om de internationale verdragen, binnen het kader van hun respectieve bevoegdheden en volgens de aard van de desbetreffende volkenrechtelijke voorschriften, in Belgisch recht om te zetten.

Wat de bestraffing van door racisme of xenofobie ingegeven daden betreft, moet evenwel rekening worden gehouden met :

— het internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981. Artikel 26 van dat Verdrag luidt als volgt : « *Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming ⁽²⁾ tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.* »;

— het internationaal Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, goedgekeurd bij de wet van 9 juli 1975. Artikel 6 van dat Verdrag luidt als volgt : « *De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verzekeren een ieder binnen hun rechtsgebied doeltreffende bescherming en rechtsmiddelen ⁽³⁾ door tussenkomst van de bevoegde nationale rechterlijke instanties en andere overheidsinstellingen, tegen elke uiting van rassendiscriminatie waardoor hij, in strijd met dit Verdrag, wordt aangetast in zijn rechten als mens en zijn fundamentele vrijheden, zomede in zijn recht zich tot deze rechterlijke instanties te wenden ter verkrijging van een billijke en afdoende schadeloosstelling of genoegdoening voor alle door hem geleden schade die het gevolg is van een zodanige discriminatie.* »

Hierboven is reeds aangetoond dat op zijn minst degenen die door middel van de pers de wet van 30 juli 1981 overtreden, op strafrechtelijk gebied *de facto* nagenoeg vrijuit gaan. Weliswaar kunnen zij voor de burgerlijke rechtbank worden gedaagd door eventuele slachtoffers van dergelijke feiten, maar niettemin heeft een veroordeling tot het betalen van schadevergoeding in vergelijking met een strafrechtelijke sanctie slechts een beperkte invloed op hun gedragingen. Strafrechtelijke sancties zijn in wezen immers doortastender en afschrikwekkender ingevolge de wettelijke bepalingen inzake herhaling of vermelding in het strafregister.

⁽²⁾ Onderstreept door de indieners.

⁽³⁾ Onderstreept door de indieners.

Il s'en déduit que la seule absence d'effectivité, dans l'ordre juridique belge, des sanctions pénales édictées à l'encontre des actes inspirés par le racisme ou par la xénophobie par voie de presse constitue en soi une violation des engagements internationaux de l'Etat belge et justifie que le législateur recherche les moyens d'y remédier.

Si l'on réfère plus particulièrement au prescrit de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il apparaît également que l'Etat belge est en défaut d'appliquer correctement cet instrument dans la mesure où, par le fait que l'article 150 de la Constitution confie au jury le soin de juger les délits de presse, les victimes d'actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ne bénéficient pas, en fait comme en droit, des mêmes voies de recours pénales suivant que les actes dont question auront été commis par voie de presse ou non.

Dans le premier cas, la victime aura la faculté de déposer une plainte entre les mains du procureur du Roi qui appréciera l'opportunité d'engager des poursuites par l'ouverture d'une information ou d'une instruction. Cette seconde étape sera en tout état de cause requise puisque étant la voie obligée des infractions qui ressortissent à la cour d'assises et qui doivent être déférées, après instruction, à la chambre du conseil, dans un premier temps, et à la chambre des mises en accusation, dans un second temps, lesquelles apprécieront la consistance des charges retenues contre les prévenus. La victime disposera toutefois de la faculté de déclencher les poursuites en se constituant partie civile entre les mains d'un juge d'instruction qui sera dès lors tenu d'instruire les faits ainsi portés à sa connaissance. Elle restera toutefois sans recours, quant au fond, si la chambre des mises en accusation prononce ultérieurement un non-lieu.

Dans le second, outre les procédures décrites ci-avant, il sera toujours loisible à la victime ainsi qu'au procureur du Roi de citer directement les auteurs présumés d'actes inspirés par le racisme ou la xénophobie devant le tribunal correctionnel, sans instruction ou, s'il échet, information préalable.

Cette différence, pour minime qu'elle paraisse, débouche cependant sur un paradoxe : alors qu'il est plus aisé d'établir les infractions à la loi du 30 juillet 1981 commises par voie de la presse que celles commises dans des conditions de publicité moindres, la loi impose que les premières fassent systématiquement l'objet d'une instruction et d'un double examen des charges retenues à l'encontre des prévenus avant d'être soumise au jury tandis que les secondes pourront, le cas échéant, être immédiatement déférées au juge du fond.

Daaruit volgt dat het loutere ontbreken in de Belgische rechtsorde van doeltreffende strafrechtelijke sancties tegen degenen die door racisme of xenofobie ingegeven misdrijven plegen op zichzelf een schending van de internationale verplichtingen van de Belgische Staat behelst. Het is dus verantwoord dat de wetgever middelen zoekt om een en ander te verhelpen.

Onder verwijzing naar met name het bepaalde in artikel 26 van het internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, kan tevens worden gesteld dat de Belgische Staat nalaat dit instrument correct toe te passen. Op grond van artikel 150 van de Grondwet moeten drukpersmisdrijven immers door een jury worden berecht. Dat heeft tot gevolg dat de slachtoffers van door racisme of xenofobie ingegeven daden in feite noch in rechte over dezelfde strafrechtelijke beroepsmogelijkheden beschikken, al naar gelang de desbetreffende daden al dan niet door middel van de pers zijn gepleegd.

In het eerste geval kan het slachtoffer klacht indienen bij de procureur des Konings, die oordeelt over de gepastheid om vervolging in te stellen door middel van een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek. Dit tweede stadium is hoe dan ook vereist, omdat het een verplichte procedure is voor misdrijven die onder de rechtsmacht van het hof van assisen vallen en die na afloop van het opsporingsonderzoek eerst naar de raadkamer en vervolgens naar de kamer van inbeschuldigingstelling worden verwezen. Deze beide kamers gaan na of de aan de beklaagden ten laste gelegde feiten gegrond zijn. Het slachtoffer kan evenwel vervolging doen instellen door zich burgerlijke partij te stellen bij een onderzoeksrechter, die de hem aldus ter kennis gebrachte feiten moet onderzoeken. Slachtoffers kunnen evenwel geen beroep ten gronde instellen, wanneer de kamer van inbeschuldigingstelling achteraf de buitenvervolginstelling beveelt.

In het andere geval en onverminderd de bovenstaande procedures is het slachtoffer of de procureur des Konings te allen tijde vrij om de vermoedelijke daders van door racisme of xenofobie ingegeven misdrijven rechtstreeks voor de correctionele rechtbank te dagvaarden, zonder dat een gerechtelijk onderzoek of, in voorkomend geval, een opsporingsonderzoek wordt verricht.

Dit op het eerste gezicht wel erg kleine verschil leidt evenwel tot een paradox. Ofschoon overtredingen van de wet van 30 juli 1981 gemakkelijker kunnen worden vastgesteld wanneer ze door middel van de pers zijn gepleegd dan wanneer er weinig ruchtbaarheid aan is gegeven, moet voor de eerstgenoemde overtredingen wettelijk gezien stelselmatig een gerechtelijk onderzoek worden verricht en moeten de aan de beklaagden ten laste gelegde feiten steeds tweemaal worden getoetst alvorens ze aan de jury worden voorgelegd. De tweede categorie van overtredingen kan, zo nodig, onmiddellijk naar de feitenrechter worden verwezen.

Au surplus, et ceci est capital, il en découle une inégalité manifeste au détriment des victimes d'actes inspirés par le racisme ou la xénophobie commis par voie de la presse qui se trouvent empêchées, en droit, de saisir directement le juge du fond — alors qu'elles seraient sans doute plus à même de lui présenter des éléments probants que les victimes d'actes similaires commis sans recours à la presse — et qu'elles sont privées, en fait, d'une répression pénale effective des infractions commises à leur encontre.

Il serait, à cet égard, trop simple d'objecter que l'exercice de l'action publique n'intéresse pas la victime d'une infraction qui ne peut faire état que d'intérêts privés, lesquels pourraient tout aussi bien être soumis à l'appréciation d'un juge civil. Le fait même que le Code d'instruction criminelle permette à la victime d'une infraction quelconque de se constituer partie civile au stade de l'instruction ou de recourir à la citation directe du prévenu devant le tribunal correctionnel renseigne, tout au contraire, que, dans l'esprit de la loi, il est reconnu à ladite victime un intérêt propre à l'aboutissement de la procédure répressive.

Par ailleurs, il ne se conçoit pas, au vu de la particularité de la procédure de la cour d'assises d'autoriser la victime d'un acte raciste ou xénophobe commis par voie de presse à saisir directement cette juridiction.

Dès lors, considérant que les victimes d'actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ne bénéficient pas d'une protection égale et efficace au sens de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, précité, les auteurs de la présente proposition préconisent que la compétence de connaître des infractions édictées par la loi du 30 juillet 1981 réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie soit exclusivement confiée aux tribunaux correctionnels, sous la seule réserve des règles de compétence propres aux juridictions militaires.

H. SIMONS
M. VOGELS
M. CHERON

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Dans la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénopho-

Bovendien moet men terdege beseffen dat zulks tot gevolg heeft dat slachtoffers van door racisme en xenofobie ingegeven daden die door middel van de pers zijn gepleegd, klaarblijkelijk worden benadeeld. Zij kunnen zich immers in rechte niet rechtstreeks tot de feitenrechter wenden, ofschoon zij wellicht meer bewijsmateriaal zouden kunnen aanbrengen dan degenen die slachtoffer zijn geworden van soortgelijke daden die niet door middel van de pers zijn gepleegd.

Het is in dat verband al te gemakkelijk tegen te werpen dat het slachtoffer van een misdrijf geen belang heeft bij het instellen van de strafvordering. Volgens deze redenering zou het slachtoffer alleen particuliere belangen hebben, die evengoed aan de burgerlijke rechter ter beoordeling kunnen worden voorgelegd. Nu biedt het Wetboek van Strafvordering het slachtoffer van onverschillig welk misdrijf de mogelijkheid hetzij om zich burgerlijke partij te stellen in het onderzoeksstadium, hetzij om de beklagde rechtstreeks voor de correctionele rechtbank te dagvaarden. Dit feit op zich al bewijst, dat, naar de geest van de wet, wordt erkend dat het slachtoffer een specifiek belang heeft bij de afdoening van de strafprocedure.

Gelet op het eigen karakter van de procedure voor het hof van assisen is het overigens ondenkbaar dat het slachtoffer van een door racisme of xenofobie ingegeven misdrijf, gepleegd door middel van de pers, een rechtstreekse vordering bij dit gerecht instelt.

Van mening dat slachtoffers van door racisme of xenofobie ingegeven daden niet een gelijke en doelmatige bescherming, in de zin van artikel 26 van het internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, genieten, pleiten de indieners van dit wetsvoorstel ervoor dat de bevoegdheid om de in de wet van 30 juli 1981 bedoelde misdrijven te berechten, uitsluitend zou worden verleend aan de correctionele rechtbanken, zij het onverminderd de specifieke regels inzake bevoegdheid van de militaire rechtscolleges.

WETSVOORSTEL

Enig artikel

Aan de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden,

bie, modifiée par la loi du 15 février 1993, il est ajouté un article 7, libellé comme suit :

« Art. 7. — Les tribunaux correctionnels connaissent de ces infractions, sous réserve de l'application de la loi du 15 juin 1899 comprenant le titre I^{er} du Code de procédure pénale militaire. »

16 mai 1994.

H. SIMONS
M. VOGELS
M. CHERON

zoals gewijzigd bij de wet van 15 februari 1993, wordt een artikel 7 toegevoegd, luidend als volgt :

« Art. 7. — De correctionele rechtbanken zijn bevoegd om kennis te nemen van deze misdrijven, onverminderd de toepassing van de wet van 15 juni 1899 houdende Titel I van het Wetboek van Strafrechtspleging voor het Leger. »

16 mei 1994.