

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

28 mars 2022

PROPOSITION DE LOI**modifiant diverses lois
en ce qui concerne la délimitation
de l'infraction d'incitation
à la haine**

(déposée par M. Peter De Roover et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

28 maart 2022

WETSVOORSTEL**tot wijziging van diverse wetten,
wat de afbakening van het misdrijf
van aanzetten tot haat betreft**

(ingediend door de heer Peter De Roover c.s.)

RÉSUMÉ

Il convient de mieux délimiter l'incrimination existante de l'“incitation à la haine” afin d'éviter qu'elle ne porte atteinte à la liberté d'expression. La notion de “haine” étant difficile à définir, “l'incitation à la haine” est souvent erronément interprétée très largement, ce que confirme la jurisprudence.

Une déclaration d'une personne ne doit être punissable que si l'incitation à la haine est expressément et effectivement associée à un appel à adopter un comportement violent qui risque de troubler l'ordre public ou à une incitation à commettre des actes de violence.

SAMENVATTING

De bestaande strafbaarstelling van aanzetten tot haat dient beter te worden afgebakend om te vermijden dat zij de vrijheid van meningsuiting aantast. Omdat het begrip “haat” moeilijk te definiëren is, wordt “aanzetten tot haat” immers niet zelden al te breed geïnterpreteerd, zoals ook blijkt uit rechtspraak.

Een uitspraak van een persoon hoort enkel strafbaar te zijn wanneer het aanzetten tot haat effectief en expliciet verbonden is met het oproepen tot gewelddadig gedrag waardoor de openbare orde dreigt verstoord te worden of het aanzetten tot geweld.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Introduction

Dès lors que le principe de la liberté d'expression constitue la pierre angulaire de notre société, il ne peut être limité qu'à titre très exceptionnel et dans des circonstances bien définies pour éviter qu'un manque de précision à cet égard puisse entraîner une érosion indésirable des droits fondamentaux.

L'interdiction de l'incitation à la violence constitue une limitation admise de cette nature. Par le passé, des philosophes politiques se sont maintes fois demandé si la violence était un moyen licite de destituer un "souverain". Leurs réponses ne furent pas univoques. De nos jours, le consensus sur lequel repose la position antirévolutionnaire et conservatrice selon laquelle il convient de ne pas admettre la violence comme technique acceptable s'appuie sur la conviction qu'il existe de meilleures manières non violentes d'infléchir la politique dans la direction souhaitée. Nous nous inscrivons pleinement dans cette logique: dès lors que nous rejetons la violence et que nous l'incriminons, il n'est pas illogique d'interdire également l'incitation à la violence.

La question de l'incitation à la haine est en revanche d'une autre nature. La haine n'est pas punissable pour de bonnes raisons. Premièrement, la haine est un sentiment et l'incrimination des sentiments pose non seulement la question de son opportunité, mais aussi des problèmes d'application majeurs. En outre, il est indéniable que certains sentiments de haine sont très humains. Beaucoup de gens comprennent la haine éprouvée par un parent dont l'enfant a été assassiné envers l'auteur de son assassinat. En outre, le concept de "haine" pose également un problème de définition. À quel moment peut-on qualifier un sentiment négatif de haine?

Il est dès lors étrange que l'incitation à la haine soit incriminée, car cette forme d'incitation vise un sentiment qui n'est pas punissable en soi.

Dans les faits, il apparaît que "l'incitation à la haine" en tant que fait punissable est presque toujours associée à l'incitation à la violence. Ce n'est pas un hasard: cette association découle du manque de précision de la notion de "(d')incitation à la) haine" lorsqu'elle n'a aucune conséquence tangible et que l'incitation se limite à l'encouragement – difficile à prouver – de sentiments de haine non punissables.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Inleiding

Het beginsel van de vrijheid van meningsuiting vormt de hoeksteen van onze samenleving. Beperkingen op dat recht horen daarom zeer uitzonderlijk te zijn en zeer goed omschreven, zodat wazigheid niet kan leiden tot een ongewenste uitholling van basisrechten.

Het verbod op het oproepen tot geweld is een dergelijke aanvaarde beperking. In het verleden braken politieke filosofen zich veelvuldig het hoofd over de vraag of geweld geoorloofd is als middel om een "heerser" af te zetten. De antwoorden op die vraag waren niet eenduidig. De huidige consensus rond het antirevolutionaire en conservatieve standpunt dat geweld als aanvaardbare techniek dient te worden afgewezen, steunt op de overtuiging dat er betere, geweldloze manieren zijn om het beleid desgewenst om te buigen. Wij schakelen ons volledig in deze logica in: aangezien wij geweld afwijzen en strafbaar stellen, is het niet onlogisch om het aanzetten daartoe ook te verbieden.

Helemaal anders ligt dat voor het aanzetten tot haat. Haat is niet strafbaar, en wel om goede redenen. Ten eerste is haat een gevoel en het strafbaar stellen van gevoelens werpt, naast de wenselijkheid ervan, ernstige problemen op inzake afdwingbaarheid. Maar er is meer. Het kan niet worden ontkend dat bepaalde gevoelens van haat ook zeer menselijk zijn. Dat een ouder van een vermoord kind de dader haat, zal bij de meeste mensen op veel begrip kunnen rekenen. Verder zorgt het concept "haat" ook voor een definitieprobleem. Wanneer wordt een negatief gevoel haat?

Het is dan ook bizar dat aanzetten tot haat strafbaar werd gesteld, aangezien dit gaat over het aanzetten tot iets dat zelf niet strafbaar is.

In de feiten blijkt het zogenaamde aanzetten tot haat als strafbaar feit bijna steeds te worden gekoppeld aan het aanzetten tot geweld. Dat is geen toeval: dat is het gevolg van de wazigheid van het concept "(aanzetten tot) haat" wanneer daar geen tastbare gevolgen uit voortvloeien en het aanzetten zich beperkt tot het moeilijk te bewijzen uitlokken van niet-strfbare haatgevoelens.

Nombre d'exemples récents montrent que le flou que le législateur laisse subsister contraint en quelque sorte les juges à faire preuve d'une grande subjectivité pour évaluer dans quelle mesure les comportements assimilables à une incitation à la haine sont punissables. Si les juges doivent veiller à appliquer correctement notre système législatif, ils doivent faire preuve d'une grande retenue lorsqu'ils interprètent une loi. Il incombe au législateur d'assurer la clarté nécessaire.

Des idées écœurantes voire condamnables et l'expression de celles-ci sont répréhensibles, mais ne doivent pas être interdites en droit: elles doivent être combattues par d'autres idées et par une argumentation solide. Le droit pénal ne fournit en effet pas la solution miracle pour tous les problèmes sociétaux.

Nous estimons dès lors qu'il serait bénéfique tant pour la liberté d'expression que pour la sécurité juridique de dépénaliser la répression de l'incitation à la haine sans lien avec la violence.

Contexte historique

En 1830, la Belgique se sépare du Royaume-Uni des Pays-Bas à la faveur d'une révolution. Ce nouveau pays avait besoin d'une Constitution pour encadrer la vie publique de ses citoyens. Ce sont de jeunes hommes dans la vingtaine qui ont rédigé la Constitution et qui, avec la fougue de leur âge et de leurs convictions libérales, ont établi un texte qui, sur le plan de la protection de la liberté d'expression, se démarquait positivement par rapport à de nombreuses autres constitutions. L'article 25 de la Constitution de 1831 énonçait en effet un principe radical pour l'époque: "La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie". Ce même article de la Constitution prévoyait également une immunité contre les poursuites pour les éditeurs, les imprimeurs et les distributeurs.

L'article 19 de la Constitution dispose: "La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés." En d'autres termes, cet article garantit la liberté d'expression, mais dans le même temps il laisse au législateur la possibilité de la limiter si cette liberté d'expression sert à commettre une infraction. En droit pénal belge, l'infraction est "un terme générique pour l'ensemble des comportements contraires à la loi pénale et passibles d'une peine. Une infraction se compose traditionnellement d'un élément

In tal van recente voorbeelden zien wij dat de vaagheid die de wetgever laat bestaan rechters als het ware ertoe dwingt om erg subjectief te werk te gaan bij het beoordelen van de strafbaarheid van met aanzetten tot haat in verband te brengen gedragingen. Een rechter moet waken over de correcte toepassing van ons wetgevingssysteem, maar moet grote terughoudendheid aan de dag leggen bij het interpreteren van een wet. De wetgever dient ter zake voor de nodige duidelijkheid te zorgen.

Onsmakelijke of zelfs verwerpelijke ideeën en de uitingen daarvan zijn laakbaar, maar moeten niet juridisch verboden worden: zij dienen te worden bestreden met andere ideeën en sterke argumentatie. Het strafrecht reikt immers niet de mirakeloplossing voor alle maatschappelijke problemen aan.

Wij zijn dan ook van mening dat het zowel aan de vrije meningsuiting als aan de rechtszekerheid ten goede komt om de bestraffing van het aanzetten tot haat zonder koppeling aan geweld uit het strafrecht te halen.

Historische achtergrond

In 1830 scheurde België zich door middel van een revolutie af van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Het nieuwbakken land had nood aan een Grondwet die het openbare leven van zijn burgers in goede banen moest leiden. Jonge twintigers hielden bij de uitwerking van de Grondwet de pen vast en stelden, gestuwd door hun leeftijd en liberale overtuigingen, een tekst op die op het vlak van de bescherming van de vrije meningsuiting in positieve zin opviel in vergelijking met vele andere grondwetten. De grondwet van 1831 nam in artikel 25 een in die tijd radicaal beginsel op: "De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd". In datzelfde grondwetsartikel werd ook een immunititeit tegen vervolging voor uitgevers, drukkers en verspreiders van teksten opgenomen.

Artikel 19 van de Grondwet bepaalt: "De vrijheid van erediens, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd." Er geldt met andere woorden een vrijheid van meningsuiting, maar in één beweging wordt aan de wetgever de mogelijkheid gelaten om die in te perken wanneer door die meningsuiting een misdrijf wordt gepleegd. In het Belgische strafrecht bedoelt men met een misdrijf "een overkoepelende term voor alle gedragingen die in strijd zijn met de strafwet en waarop

matériel (le comportement) et d'un élément *moral* (la culpabilité)."¹ (traduction).

Les principes susvisés, alliés à l'article 150 de la Constitution, qui a pour conséquence qu'il est difficile en pratique d'engager des poursuites lorsque l'expression punissable revêt une forme écrite, ont fait de notre pays un refuge libéral. De nombreux grands écrivains, parmi lesquels Karl Marx, Multatuli et Victor Hugo, ont fui le régime plus répressif de leur pays d'origine et sont venus (au moins pendant une certaine période) travailler et habiter en Belgique. Ce modèle a été imité dans plusieurs pays européens où la monarchie libérale constitutionnelle a été instaurée.

Au cours des 190 années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, le législateur a toutefois limité la liberté d'expression dans certains domaines. Les articles 443 à 452 du Code pénal rendent ainsi punissable le fait de méchamment imputer à une personne un fait précis, qui est de nature à porter atteinte à l'honneur de cette personne ou à l'exposer au mépris public et dont la preuve légale n'est pas rapportée. Il s'agit des infractions de calomnie et diffamation². À titre d'exemple, on ne peut pas accuser quelqu'un de pédophilie sans apporter de preuves.

Depuis les années 1980, de nombreuses autres lois ont rendu certaines expressions d'opinions punissables: la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (la "loi antiracisme"), la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale (la "loi sur le négationnisme"), la loi du 10 mai 2007 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie (la "loi antidiscrimination") et la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (la "loi genre"). Les intentions du législateur étaient nobles, étant donné que ces lois visaient des expressions répréhensibles. Il en résulte toutefois une liste sans cesse croissante de limitations de la liberté d'expression. En outre, toutes ces limitations n'ont pas été adoptées après une mûre réflexion quant au risque d'érosion du principe de la liberté d'expression.

een straf is gesteld. Een misdrijf bestaat traditioneel uit een *materieel* (de gedraging) en een *moreel* (de schuld) bestanddeel."¹

De bovenstaande principes, gecombineerd met artikel 150 van de Grondwet, dat ervoor zorgt dat er in de praktijk moeilijk vervolgingen gebeuren als de strafbare uiting in geschreven vorm bestaat, maakten van ons land een liberale vrijhaven. Tal van grote schrijvers, waaronder Karl Marx, Multatuli en Victor Hugo, ontvluchtten het meer repressieve regime in hun thuisland en kwamen (ten minste gedurende een bepaalde periode) in België werken en wonen. In tal van Europese landen waar de constitutionele liberale monarchie werd opgericht, kende het model navolging.

In de ruim 190 jaar die verstreken sinds de invoering van de Grondwet heeft de wetgever de vrijheid van meningsuiting echter op een aantal vlakken ingeperkt. Zo stellen de artikelen 443 tot 452 van het Strafwetboek het strafbaar om een persoon kwaadwillig een bepaald feit ten laste te leggen dat zijn eer kan krenken of hem aan de openbare verachting kan blootstellen, en waarvan het wettelijk bewijs niet wordt geleverd; het betreft de misdrijven van laster en eerroof². Zo mag men bijvoorbeeld niet zomaar iemand beschuldigen van pedofilie zonder bewijs.

Sinds de jaren 80 kwamen er nog heel wat andere wetten bij die bepaalde uitingen strafbaar hebben gesteld: de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenophobie ingegeven daden ("antiracismewet"), de wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd ("negationismewet"), 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"). De intenties van de wetgever waren nobel omdat zij laakbare uitingen als voorwerp hebben. Het resultaat is wel een stelselmatige uitbreiding nemende lijst met beperkingen van de vrije meningsuiting, waarbij niet alle beperkingen tot stand kwamen vanuit een weloverwogen betrachting om het beginsel van de vrije meningsuiting te beschermen tegen de uitholling ervan.

¹ A. DE NAUW, Inleiding tot het algemeen strafrecht, Brugge, Die Keure, 2008, 37-39.

² Articles 443 à 452 du Code pénal. Sont également considérées comme des atteintes portées à l'honneur et à la considération des personnes: la dénonciation calomnieuse à l'autorité et les imputations calomnieuses contre son subordonné (art. 445 du Code pénal), ainsi que la divulgation méchante (article 449 du Code pénal).

¹ A. DE NAUW, Inleiding tot het algemeen strafrecht, Brugge, Die Keure, 2008, 37-39.

² Artikelen 443 tot 452 van het Strafwetboek. Als aantasting van de eer en goede naam van personen worden ook aangemerkt de lasterlijke aangifte bij de overheid en lasterlijke aantijgingen tegen ondergeschikten (art. 445 Sw.) en kwaadwillige ruchtbaarmaking (artikel 449 Sw.).

Au niveau du droit international

C'est à la suite d'une lecture spécifique du droit international qu'un grand nombre de mesures contre les propos haineux, qui sont particulièrement problématiques, ont reçu un ancrage juridique. Toutefois, les déclarations et traités multilatéraux qui ont été établis au fil du temps laissent subsister une certaine ambiguïté, en ce qu'ils contiennent à la fois des déclarations claires en faveur de la liberté d'expression et des décisions visant à interdire les propos haineux.

La défense la plus explicite de la liberté d'expression réside dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948. L'article 19 de la DUDH précise ce qui suit: "Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit." L'article 10, paragraphe 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), utilise une formulation quasiment identique.³

En outre, la CEDH a jugé en des termes clairs que le droit à l'outrage relève bel et bien de la liberté d'expression. On peut lire ce qui suit dans un arrêt du 9 décembre 1976: "Le droit à la liberté d'expression vaut non seulement pour les informations ou idées reçues avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent."⁴

Par ailleurs, tous les traités internationaux en la matière reconnaissent que la liberté d'expression n'est pas illimitée. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) qui, contrairement à la Déclaration universelle des droits de l'homme, est contraignant, est favorable au principe de la liberté d'expression mais prévoit la possibilité de la limiter malgré tout pour des raisons liées: "a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques". Cette description, en particulier celle du point b, est relativement vague et peut facilement être interprétée largement par des personnes malintentionnées. La CEDH laisse toutefois une grande marge d'appréciation aux États pour définir les limitations de la liberté d'expression autorisées. Les États peuvent choisir de restreindre la liberté d'expression sous certaines conditions, mais ils

Op internationaalrechtelijk vlak

Veel van de juridische verankering tegen haatspraak, die een groot pijnpunt vormt, kwam er onder impuls van een specifieke lezing van het internationaal recht. De multilaterale verdragen en verklaringen die in de loop der jaren werden opgesteld, laten echter ruimte voor ambiguïteit, met zowel duidelijke verklaringen ten gunste van de vrijheid van meningsuiting als beslissingen om haatspraak te verbieden.

De meest uitdrukkelijke verdediging van de vrije meningsuiting vindt men terug in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948. In artikel 19 staat te lezen: "Eenieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen, inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven." Artikel 10, paragraaf 1 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) hanteert een quasi identieke formulering.³

Daarnaast sprak het EHRM er zich in duidelijke termen over uit dat het recht om te beledigen wel degelijk onder de vrijheid van meningsuiting valt. "*Freedom of expression...() is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population*", staat te lezen in een arrest van 9 december 1976.⁴

Tegelijkertijd erkennen alle internationale verdragen ter zake dat de vrije meningsuiting niet onbeperkt is. Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) – dat bindend is, in tegenstelling tot de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens – spreekt zich principieel uit voor de vrijheid van meningsuiting, maar voorziet in mogelijkheden om deze toch aan banden te leggen: "a) in het belang van de rechten of de goede naam van anderen; b) in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden". Die omschrijving, vooral van punt b, is eerder vaag en kan door mensen van kwade wil gemakkelijk al te ruim geïnterpreteerd worden. Het EHRM biedt bij de invulling van geoorloofde beperkingen op de vrije meningsuiting evenwel een ruime appreciatiemarge aan staten. Landen kunnen ervoor kiezen dat onder bepaalde voorwaarden

³ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf.

⁴ <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/freedom-of-expression-and-information-explanatory-memo>.

³ https://www.echr.coe.int/documents/convention_nld.pdf.

⁴ <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/freedom-of-expression-and-information-explanatory-memo>.

n'y sont évidemment pas tenus. Cette possibilité est trop souvent présentée à tort comme une obligation.

Il est à noter que lors de l'élaboration des conventions internationales précitées, les démocraties libérales occidentales se sont, dans bien des cas, diamétralement opposées aux pays communistes. Dès 1948, dans ce que l'on peut considérer comme un prélude à la Guerre froide, l'Union soviétique a tenté d'inscrire, dans le texte de la DUDH, le concept de combat contre la haine. À l'époque, l'"Occident libre", en l'occurrence les États-Unis et les pays d'Europe occidentale, sont parvenus à déjouer ce projet en arguant que les droits de l'homme doivent encourager et non limiter la liberté d'expression alors que la Russie et ses alliés avaient déjà mis en place un vaste arsenal législatif en ce sens. Malgré d'âpres discussions et en dépit de la pression soviétique pour brider les "expressions d'intolérance", il n'a pas été question de restreindre la liberté d'expression.

En 1966, le bloc soviétique a toutefois atteint cet objectif lorsque le mot "*hatred*" (haine) a été inscrit dans le PICP. La délégation américaine a alors qualifié cette inscription d' "extrêmement dangereuse", insistant sur le danger que des États totalitaires puissent en faire mauvais usage et rejeter tous les autres articles comme nuls et non avenus. Le représentant australien a alors considéré à juste titre que les citoyens ne pouvaient être amenés à la moralité par la loi.⁵ Dix-neuf pays qui ont voté contre, dont les États-Unis, l'Australie, le Canada, les Pays-Bas et la Belgique, ont dû s'incliner devant la majorité conduite par l'Union soviétique, et c'est ainsi que le combat contre la haine a fait son entrée dans les textes internationaux pour ne plus jamais en sortir. L'Union soviétique a disparu, mais pas son héritage, et ce n'est pas un hasard si la lutte contre l'incitation à la haine trouve son origine parmi des opposants farouches à la liberté d'expression.

Depuis lors, la Belgique est tenue, au regard du droit international, d'incriminer les "délits de haine". Le PICP dispose en effet que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi. L'article 20 du PICP exige néanmoins un seuil élevé, étant donné que restreindre la liberté d'expression doit rester une exception. Les Nations Unies ont imposé un test de seuil articulé en six points pour pouvoir considérer qu'un discours constitue une infraction au droit pénal: (1) le contexte, (2) le statut de l'orateur, (3) l'intention, (4) la forme et le contenu, (5) la portée de la diffusion et

de *freedom of speech* mag ingeperkt worden, maar moeten dat uiteraard niet. Die mogelijkheid wordt al te vaak ten onrechte als een verplichting voorgesteld.

Opmerkelijk is dat bij de totstandkoming van voormelde internationale verdragen de liberale, Westerse democratieën zich in veel gevallen diametraal tegenover de communistische landen opstelden. In 1948, in wat men een prelude op de Koude Oorlog kan noemen, trachtte de Sovjet-Unie in de UVRM al het concept "haatbestrijding" te laten opnemen in de tekst. Dat opzet kon het "vrije Westen", *in casu* de Verenigde Staten (VS) en de West-Europese landen, toen nog blokkeren met als argument dat mensenrechten de vrije meningsuiting moeten stimuleren en niet beperken, terwijl Rusland en zijn bondgenoten al een breed arsenaal aan dergelijke wetten in stelling hadden gebracht. Niettegenstaande hevige discussies en Sovjetdruk om "expressies van intolerantie" aan banden te leggen, werd over beperkingen van de vrije meningsuiting met geen woord gerept.

In 1966 slaagde het Sovjetblok echter wel in zijn opzet toen het woord "*hatred*" in het IVBPR sloop. De Amerikaanse delegatie noemde dat "extreem gevaarlijk" en waarschuwde er voor dat de vermelding "kan misbruikt worden door totalitaire staten om alle andere artikelen van nul en generlei waarde te maken." De Australische vertegenwoordiger stelde toen terecht dat "burgers niet bij wet tot moraliteit kunnen gebracht worden".⁵ Negentien tegenstemmers, waaronder de VS, Australië, Canada, Nederland én België, moesten buigen voor de door de Sovjet-Unie geleide meerderheid, en zo verscheen de strijd tegen haat in internationale teksten, om er niet meer uit te verdwijnen. De Sovjet-Unie verdween, maar de erfenis ervan niet. De bestrijding van het aanzetten tot haat vindt niet toevallig haar oorsprong bij manifeste tegenstanders van de vrije meningsuiting.

België is sindsdien internationaalrechtelijk gebonden om zogenaamde haatmisdrijven strafbaar te stellen. Het IVBPR stelt dat het propageren van op nationaliteit, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld, bij wet verboden is. Artikel 20 van het IVBPR vereist evenwel een hoge drempel omdat beperking van de vrijheid van meningsuiting een uitzondering moet blijven. De VN ontwikkelde een drempeltest met zes onderdelen waaraan voldaan moet worden om een uitspraak als een strafrechtelijke overtreding te kunnen beschouwen: (1) context, (2) spreker, (3) intentie, (4) inhoud en vorm, (5) omvang

⁵ J. Mchangama, *The Sordid Origin of Hate-Speech Laws*, Hoover Institution, 2011.

⁵ J. Mchangama, *The Sordid Origin of Hate-Speech Laws*, Hoover Institution, 2011.

(6) la probabilité du préjudice, y compris l'imminence.⁶ Outre le troisième point précité, le sixième élément susmentionné revêt également une importance particulière dans le cadre de notre proposition de loi. Celui-ci exige, en effet, qu'il existe une probabilité raisonnable que le discours incite le public à prendre pour cible un certain groupe. L'incitation à la haine est en effet considérée par définition comme un acte préparatoire à une infraction.

Dans le droit de l'Union européenne, la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (ci-après: "décision-cadre contre le racisme") est d'application. Cette décision-cadre a été prise par le Conseil de l'Union européenne à l'issue de sept années de négociations. Elle demande aux États membres de rendre punissables les comportements suivants:

— l'incitation publique à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe, défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique;

— l'incitation publique à la violence par diffusion ou distribution publique d'écrits, d'images ou d'autres supports;

— l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre [...] lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe.

La décision-cadre précise explicitement, en son article 7, qu'elle ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux, y compris la liberté d'expression et d'association. Elle dispose également que les États membres peuvent choisir de ne punir que le comportement qui est exercé d'une manière qui risque de troubler l'ordre public (article premier, paragraphe 2). En d'autres termes, une déclaration n'est pas suffisante en soi pour être punissable. Le droit international applique dès lors, lui aussi, une interprétation restrictive de l'incrimination de l'incitation à la haine comparable à la doctrine de la Cour constitutionnelle belge.

van de taalhandeling en (6) waarschijnlijkheid, inclusief dreiging.⁶ Naast het derde is vooral ook het zesde onderdeel in het opzet van ons wetsvoorstel van belang: het vereist namelijk dat er een redelijke waarschijnlijkheid bestaat dat de uitspraak zou leiden tot daadwerkelijke actie tegen de beoogde groep. Het aanzetten tot haat wordt immers per definitie een voorbereidingshandeling tot een misdrijf genoemd.

In het recht van de Europese Unie geldt het Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht (hierna: "Kaderbesluit Racisme"). Het Kaderbesluit werd vastgesteld door de Raad van de Europese Unie na een onderhandelingsperiode die in totaal zeven jaar duurde. Lidstaten worden geacht de volgende gedragingen strafbaar te stellen:

— publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, afstamming, godsdienst, overtuiging of nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd;

— publiekelijk aanzetten tot geweld of haat door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal;

— uit racistische of xenofobe motieven publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden indien de gedraging van die aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.

Het Kaderbesluit verduidelijkt in artikel 7 expliciet dat het niet tot gevolg heeft dat de verplichting tot eerbieding van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, waaronder vrijheid van meningsuiting en van vereniging, wordt aangetast. Daarnaast is ook bepaald dat de lidstaten ervoor kunnen kiezen enkel gedragingen te bestraffen die van die aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren (artikel 1, tweede lid). Een uitspraak op zichzelf volstaat met andere woorden niet om strafbaar te zijn. Ook internationaalrechtelijk wordt derhalve een restrictieve benadering van de strafbaarstelling "aanzetten tot haat" gehanteerd, vergelijkbaar met de doctrine van het Belgische Grondwettelijk Hof.

⁶ Le seuil de test découle du "Plan d'action de rabat" adopté en 2012 sous la direction du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (OHCHR): https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome_FR.pdf.

⁶ De drempeltest vloeit voort uit het 'Rabat Plan of Action', dat onder leiding van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties (OHCHR) in 2012 werd aangenomen: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Articles 19-20/ThresholdTestTranslations/Rabat_threshold_test_Dutch.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Articles%2019-20/ThresholdTestTranslations/Rabat_threshold_test_Dutch.pdf).

Élaboration de la loi antiracisme et de la loi antidiscrimination

La loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie a été adoptée à la suite de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) de 1965. Cette loi a vu le jour non sans mal. Tant la majorité que l'opposition étaient fortement préoccupées par l'impact de la loi proposée sur la liberté d'expression: le terme "haine" était considéré comme trop vague, un terme qui, s'il était interprété au sens large, pourrait conduire à l'instauration d'un délit d'opinion. Plusieurs parlementaires estimaient que "seuls les actes doivent être sanctionnés".⁷ Au cours de la discussion parlementaire, il a été indiqué que l'opinion la plus odieuse devait aussi pouvoir être exprimée, quelle que soit la répugnance qu'elle puisse susciter: la répression d'une telle opinion ne serait pas appropriée dans une véritable démocratie, pas plus qu'elle ne le serait en cas d'appartenance à un groupe prônant des opinions divergentes.⁸ Le ministre de la Justice de l'époque a souligné que l'incrimination devait être interprétée au sens restrictif. L'élément moral, à savoir le fait que l'auteur incite non seulement à la haine sur le fond, mais a également l'intention délibérée d'agir en conséquence, a été considéré comme très important.

Lors de l'élaboration de la première loi antidiscrimination en 2003, une critique similaire a été formulée concernant les délits d'opinion qu'elle renferme. Le Conseil d'État a émis l'avis suivant: "Le législateur ne peut obliger les citoyens à traduire dans tous les actes de leur vie sociale et dans la manifestation de leurs opinions les conceptions du pouvoir en matière de "lutte contre les discriminations". (...) De même il serait excessif de sanctionner l'expression d'une plaisanterie sexiste ou d'une caricature liée à l'orientation sexuelle ou à une caractéristique physique d'une personnalité connue, pour autant que les limites de l'injure, de la calomnie, de la diffamation ou de l'atteinte à la vie privée ne soient franchies. Or, il ne résulte ni du texte de la proposition ni de ses développements que de telles opinions, plaisanteries ou caricatures ne pourraient être considérées comme étant une incitation à la discrimination ou la manifestation d'une intention de recourir à la discrimination."⁹

La première loi antidiscrimination avait à peine été adoptée qu'elle fut aussitôt contestée. À la suite du dépôt de deux requêtes en annulation de la loi, la Cour d'arbitrage (qui est devenue aujourd'hui la Cour

Totstandkoming van de antiracismewet en de antidiscriminatiewet

In navolging van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) uit 1965 werd de wet van 30 juli 1981 tot bestrafing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden aangenomen. Deze wet kwam er niet zonder slag of stoot. Over meerderheid en oppositie heen heerste er grote ongerustheid over de impact van de voorliggende wet op de vrije meningsuiting: de term "haat" werd als te vaag beschouwd, die er in geval van een ruime interpretatie tot de invoering van een opiniedelict zou kunnen leiden. Verschillende parlementsleden vonden dat "alleen de daden gestraft moeten worden".⁷ Tijdens de parlementaire bespreking werd aangehaald dat ook "de meest verfoeilijke mening" verkondigd moet kunnen worden, "hoeveel weerzin men daartegen [ook] moge hebben": het bestraffen daarvan zou niet gepast zijn in een "echte democratie", evenmin als dat het geval zou zijn ingeval van het "behoren tot een groep die afwijkende meningen voorstaat".⁸ De toenmalige minister van Justitie benadrukte dat de strafbaarstelling in restrictieve zin moest worden begrepen. Het morele element, nl. het gegeven dat de dader niet alleen inhoudelijk aanzet tot haat, maar ook de bewuste intentie heeft om dit te doen, werd zeer belangrijk geacht.

Bij de totstandkoming van de eerste antidiscriminatiewet in 2003 klonk met betrekking tot de uitingsdelicten die erin vervat zijn een gelijkaardige kritiek. De Raad van State adviseerde het volgende: "De wetgever mag de burgers niet verplichten om in alle handelingen van hun maatschappelijk leven en bij het uiten van hun mening de ideeën van de overheid inzake "bestrijding van discriminaties" over te nemen. (...) Zo ook zou het overdreven zijn een straf te stellen op het maken van een seksistische grap of het spotten met de seksuele geaardheid of met een fysiek kenmerk van een bekend persoon, voor zover die grap of die spotternij niet verwordt tot een belediging, laster of eerroof of een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Noch uit de tekst van het voorstel, noch uit de toelichting erbij blijkt evenwel dat zulke meningen, grappen of spotternijen niet zouden kunnen worden beschouwd als het aanzetten tot discriminatie of het openlijk te kennen geven van het voornemen tot discriminatie."⁹

Eens de eerste antidiscriminatiewet was aangenomen, werd onmiddellijk een poging ondernomen om de wet te bestrijden. Naar aanleiding van twee verzoekschriften tot vernietiging van de wet velde het Arbitragehof (nu:

⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 1980-81, n° 214/9, 13.

⁸ *Ann. Chambre*, 1980-81, 10 février 1981, 1203. Cf. *Ann. Sénat*, 1980-81, 18 juillet 1981, 2231 (Storme).

⁹ *Doc. parl.*, Sénat, 2000-01, n° 12/5, 9-10.

⁷ *Parl.St. Kamer* 1980-81, nr. 214/9, 13.

⁸ *Hand. Kamer* 1980-81, 10 februari 1981, 1203. Vgl. *Hand. Senaat* 1980-81, 18 juli 1981, 2231 (Storme).

⁹ *Parl.St. Senaat* 2000-01, nr. 12/5, 9-10.

constitutionnelle) a rendu, le 6 octobre 2004, un arrêt historique en ce qui concerne les délits d'expression. La Cour y défendait une interprétation stricte et conforme à la Constitution. Premièrement, la Cour estimait que le terme "incitation" va au-delà de ce qui relève des informations, des idées ou des critiques. Pour la Cour, il doit être question "d'entraîner, de pousser quelqu'un à faire quelque chose". Par ailleurs, elle jugeait que l'expression d'une opinion n'est punissable que s'il peut être démontré l'intention d'inciter à des comportements discriminatoires, haineux ou violents, l'incitation à adopter des comportements haineux ou à éprouver des sentiments haineux n'étant pas suffisante. Deuxièmement, la Cour exigeait l'existence d'un dol spécial. Cela signifie qu'il doit exister une intention malveillante, c'est-à-dire la volonté particulière d'inciter à la discrimination, à la haine ou à la violence. Il n'est pas suffisant de commettre sciemment et volontairement une infraction. En effet, il faut que l'auteur de l'infraction soit conscient qu'il incite d'autres personnes à la discrimination, à la haine ou à la violence, et qu'il poursuive malgré tout cet objectif malveillant. La Cour d'arbitrage estimait que tout doute ou toute absence de preuve à cet égard doit bénéficier au prévenu. La Cour constitutionnelle a repris, en 2009, cette même interprétation restrictive en ce qui concerne la loi antidiscrimination et la loi genre, toutes deux de 2007.

Jurisprudence

En dépit des limites strictes fixées par la Cour constitutionnelle pour déterminer quand l'expression d'une opinion est punissable, il apparaît que, dans la pratique, le juge pénal ne suit pas toujours cette interprétation conforme à la Constitution. Sans vouloir se prononcer sur les décisions jugées au pénal en elles-mêmes – dès lors qu'il convient effectivement de respecter le principe de la séparation des pouvoirs –, nous souhaitons montrer, à l'aide des exemples suivants tirés de la jurisprudence, que l'infraction "d'incitation à la haine" est interprétée de manière plus large.

Une femme a ainsi été condamnée pour avoir prononcé les mots "les nègres baisent entre eux" dans la cage d'escalier d'un immeuble à appartements au motif que ses propos incitaient à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, en raison de l'un des critères protégés, à savoir une prétendue race (article 20, 4°, de la loi antiracisme).¹⁰ Toutefois, le jugement ne mentionnait pas l'existence d'un dol spécial dans le chef de l'auteure des faits.

Dans une autre affaire, la condamnation prononcée en première instance a été transformée en acquittement en degré d'appel en raison de l'absence de dol spécial.

¹⁰ Tribunal de Dendermonde 26 février 2010.

Grondwettelijk Hof) op 6 oktober 2004 een mijlpaalarrest voor wat de uitingsdelicten betreft. Het Hof schoof een strikte, grondwetsconforme interpretatie naar voor. Ten eerste oordeelde het Hof dat het "aanzetten tot" verder gaat dan louter informatie, ideeën of kritiek. Volgens het Hof moet het gaan om "aansporen om iets te doen", "opzetten" of "aanstoken". Het uiten van een mening is bovendien alleen maar strafbaar indien kan worden aangetoond dat er sprake is van een voornemen om aan te zetten tot discriminerend, haatdragend of gewelddadig *gedrag*: het louter aanzetten tot attitudes en gevoelens van haat volstaat niet. Ten tweede vereist het Hof de aanwezigheid van een bijzonder opzet. Dat betekent dat er sprake is van een kwaadwillige intentie, namelijk de bijzondere wil om aan te zetten tot discriminatie, haat of geweld. Willens en wetens een inbreuk begaan, is niet voldoende. De dader moet er zich van bewust zijn dat hij anderen aanzet tot discriminatie, haat of geweld, en hij moet dit ondanks dat besef niettemin kwaadwillig nastreven. Twijfel hierover of gebrek aan bewijs hiervoor hoort volgens het Arbitragehof in het voordeel van de beklaagde te zijn. Het Grondwettelijk Hof hernam in 2009 diezelfde restrictieve interpretatie met betrekking tot de antidiscriminatiewet en de genderwet, beide uit 2007.

Rechtspraak

Ondanks de strikte grenzen die het Grondwettelijk Hof trok om te bepalen wanneer een meningsuiting strafbaar is, blijkt de strafrechter in de praktijk die grondwetsconforme interpretatie niet altijd te volgen. Zonder een oordeel te willen vellen over de strafrechtelijke uitspraken zelf – de scheiding der machten dient uiteraard gerespecteerd te worden –, tonen de volgende voorbeelden uit de rechtspraak aan dat een ruimere invulling wordt gegeven aan het misdrijf "aanzetten tot haat".

Een vrouw werd veroordeeld voor het uitspreken van de woorden "negers neuken negers" in de trappenhal van een appartementsgebouw omdat ze daarmee had aangezet tot haat of geweld jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens een van de beschermde criteria zijnde een zogenaamd ras (artikel 20, 4°, van de antiracismewet).¹⁰ Of er sprake was van een bijzonder opzet in hoofde van de dader, werd in het vonnis niet vermeld.

In een andere zaak werd wegens de afwezigheid van een bijzonder opzet de veroordeling in eerste aanleg omgezet in een vrijspraak in hoger beroep. In een lokaal

¹⁰ Rb. Dendermonde 26 februari 2010.

Dans cette affaire, de “jeunes allochtones” avaient été accusés à tort, dans un journal local du VB, d’avoir profané des tombes dans un cimetière. L’auteur de l’article et le rédacteur en chef du journal avaient été condamnés par le tribunal correctionnel au motif qu’ils entendaient inciter la population locale à la haine à l’égard de la communauté allochtone. Toutefois, ils ont tous deux été acquittés en appel. En effet, la cour d’appel a estimé que les informations fautives publiées à propos de l’identité ou de l’origine d’auteurs d’infraction ne traduisent pas nécessairement une volonté, chez les personnes responsables de ces informations ou de leur diffusion, de susciter des sentiments haineux ou violents ou d’attiser des sentiments discriminatoires ou ségrégationnistes.¹¹

Dans un jugement rendu très récemment par le tribunal correctionnel de Malines, des participants à une manifestation du groupe d’action Voorpost ont été condamnés pour avoir, au moyen de calicots, incité à la haine ou à la violence à l’égard de la communauté musulmane (article 22, 4°, de la loi antidiscrimination de 2007). L’un de ces calicots portait le slogan “Stop à l’islamisation” et représentait des femmes portant un niqab et une burqa. Dans son jugement, le tribunal arguait que la combinaison du slogan et des représentations “laisse] entendre qu’à l’avenir, il se pourrait que toutes les femmes soient obligées de porter un niqab ou une burqa en Flandre. Cette image peut susciter de la peur ou de la violence à l’égard des étrangers, de leurs croyances et de leurs coutumes, et sous-entendre que ceux-ci pourraient dominer la Flandre à l’avenir.”¹² (traduction)

Bien que ces affaires judiciaires concernent toujours des propos contestables, voire condamnables, force est de constater que les déclarations et les insultes pouvant être qualifiées de racistes entraînent assez vite le constat de l’infraction d’“incitation à la haine”. Dans ce cas, l’absence de justification détaillée et d’évaluation à la lumière des critères fixés par la Cour constitutionnelle indiquent que les éléments constitutifs de l’infraction sont interprétés très largement, ce qui constitue une menace sérieuse pour la liberté d’expression.

Objet de la proposition de loi

Nous souhaitons préciser et mieux délimiter l’incrimination existante de l’“incitation à la haine”. En effet, la notion de “haine” est difficile à définir et il n’est pas rare qu’elle soit erronément interprétée très largement, ce que confirme d’ailleurs la jurisprudence. Il est donc extrêmement compliqué pour les justiciables de déterminer dans quels cas ils enfreignent la loi pénale en exprimant leurs opinions. Or, le principe de légalité en matière pénale exige que la législation soit rédigée avec

krantje van het VB werden “allochtone jongeren” onterecht beschuldigd van het beschadigen van graven op een kerkhof. De auteur en de hoofdredacteur werden door de correctionele rechtbank veroordeeld omdat ze de lokale bevolking wilden aanzetten tot haat tegenover de allochtone gemeenschap. In hoger beroep volgde echter de vrijspraak. Volgens het hof van beroep betekende de foutieve berichtgeving over de identiteit of afkomst van daders van een misdrijf niet noodzakelijk dat diegenen die verantwoordelijk waren voor de berichtgeving of de verspreiding ervan, handelden met de bedoeling om gevoelens van haat of geweld te doen ontstaan of om discriminatoire of segregerende gevoelens aan te wakkeren.¹¹

In een zeer recent vonnis van de Mechelse correctionele rechtbank werden deelnemers aan een betoging van de actiegroep Voorpost veroordeeld omdat zij via spandoeken hadden aangezet tot haat of geweld jegens de moslimgemeenschap (artikel 22, 4° van de wet van de antidiscriminatiewet uit 2007). Op een van de spandoeken stond het opschrift “Stop islamisering” en werden vrouwen met nikab en boerka afgebeeld. In het vonnis wordt beargumenteerd dat de samenlezing van het opschrift en de afbeeldingen “suggereert dat in de toekomst in Vlaanderen alle vrouwen mogelijks verplicht zullen zijn om nikabs of boerka’s te dragen. Dit beeld kan angst en haat opwekken ten aanzien van vreemdelingen, hun geloof en hun gebruiken en voor de mogelijkheid dat deze in de toekomst Vlaanderen zullen overheersen.”¹²

Hoewel het in deze rechtszaken telkens om betwistbare tot rondit verwerpelijke uitspraken gaat, moet worden vastgesteld dat als racistisch te kwalificeren uitingen en beledigingen vrij snel aanleiding geven tot het vaststellen van het misdrijf “aanzetten tot haat”. Het ontbreken van een uitgebreide motivering en het niet toetsen van de door het Grondwettelijk Hof bepaalde criteria toont aan dat de constitutieve bestanddelen van het misdrijf ruim ingevuld worden, wat een ernstige bedreiging van de vrije meningsuiting uitmaakt.

Opzet van het wetsvoorstel

Wij wensen de bestaande strafbaarstelling van “aanzetten tot haat” te verduidelijken en beter af te bakenen. Het begrip “haat” is moeilijk te definiëren en wordt niet zelden, zoals ook blijkt uit de rechtspraak, ten onrechte heel breed geïnterpreteerd. Dat maakt het voor rechtsonderhorigen bijzonder ingewikkeld om te beoordelen in welke gevallen zij met het uiten van hun mening een inbreuk op de strafwet begaan. Nochtans vereist het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel dat wetgeving voldoende

¹¹ Cour d’appel de Gand, 5 mars 2013.

¹² Tribunal de Malines, 26 mai 2021.

¹¹ HvB Gent 5 maart 2013.

¹² Rb. Mechelen 26 mei 2021.

suffisamment de précision pour que chacun puisse estimer à l'avance les conséquences pénales d'un certain acte. Le fait que certains propos soient qualifiés d'infraction dans certains cas mais pas dans d'autres ne favorise en rien la sécurité juridique. Par conséquent, une interprétation trop large de la notion vague de "haine" induit une restriction injustifiée de la liberté d'expression.

L'"incitation" peut être considérée comme un acte préparatoire (punissable), la *ratio legis* qui sous-tend cette incrimination étant l'intention d'empêcher que l'acte préparatoire entraîne un autre acte préjudiciable: l'acte préparatoire est interdit pour éviter l'infraction qui en résulterait. Il semble en outre évident que lorsqu'un acte préparatoire est incriminé, le comportement final qui en découle constitue également une infraction. Or, ce n'est pas le cas de l'incitation à la haine. Comme indiqué précédemment, la haine n'est pas punissable en tant que telle, mais l'incitation à la haine l'est. En d'autres termes, on ne commet pas d'infraction quand on déteste quelqu'un ou quelque chose, ni quand on l'exprime ouvertement, mais on commet une infraction quand on incite d'autres personnes à faire de même. Je peux haïr, vous pouvez haïr, mais je ne peux pas vous inciter à haïr.

En revanche, l'incrimination de l'incitation à la violence et à la discrimination repose effectivement sur une logique juridique. La violence et la discrimination constituent en elles-mêmes déjà des infractions. Il est dès lors logique qu'en interdisant "l'incitation à la violence et à la discrimination" sur le plan pénal, l'objectif soit d'empêcher qu'un individu en arrive à perpétrer des actes discriminatoires ou violents.

En outre, des études empiriques montrent que l'incrimination et la poursuite pénale d'expressions d'opinions ne permettent absolument pas d'atteindre les objectifs poursuivis, et peuvent même se révéler contreproductives¹³, dès lors qu'elles ne permettent guère de dissuader leurs auteurs. Au contraire, elles confortent justement certains d'entre eux dans la conviction qu'ils ont raison, leurs idées ne devenant en outre que plus attrayantes pour d'autres. Les personnes condamnées ont tendance à entrer dans la clandestinité et/ou à s'ériger en martyr de la liberté d'expression, ce qui leur fait généralement encore gagner des partisans. Ce phénomène a récemment été mis en exergue par une étude de l'université d'Amsterdam sur l'impact des poursuites pénales sur les politiques tenant des discours de haine. Cette étude est arrivée à la conclusion que la poursuite pénale de politiques pour des délits de haine a trois

nauwkeurig wordt opgesteld, zodat iedere persoon vooraf kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg van een bepaald gedrag is. Dat een bepaalde uitspraak in het ene geval wel en in het andere geval niet als een misdrijf wordt gekwalificeerd, bevordert de rechtszekerheid allerminst. Een te ruime interpretatie van de vage term "haat" leidt aldus tot een onterechte inperking van de vrije meningsuiting.

"Aanzetten tot" kan worden aangezien als een (strafbare) voorbereidingshandeling. De *ratio legis* achter deze strafbaarstelling is dat men wil voorkomen dat de voorbereidende handeling een andere schadelijke handeling veroorzaakt: de voorbereidingshandeling wordt verboden om het daaruit voortvloeiende misdrijf te vermijden. Het lijkt daarbij evident dat, als de voorbereidingshandeling strafbaar wordt gesteld, het uiteindelijke gedrag dat eruit voortvloeit dan ook een misdrijf uitmaakt. Dat is echter niet het geval bij aanzetten tot haat. Haat *an sich* is zoals eerder aangegeven niet strafbaar, aanzetten tot haat wel. Je begaat strikt gezien geen misdrijf indien je iemand of iets haat, en daar zelfs openlijk voor uitkomt, maar wel als je andere personen ertoe aanzet om hetzelfde te doen. Ik mag haten, jij mag haten, maar ik mag jou niet aanzetten om te haten.

De strafbaarstelling van het aanzetten tot geweld en discriminatie kent daarentegen wel een juridische logica. Geweld en discriminatie maken op zichzelf al misdrijven uit. Het is dan ook logisch dat, door het "aanzetten tot geweld en discriminatie" strafrechtelijk te verbieden, men wil verhinderen dat het zo ver komt dat een persoon uiteindelijk overgaat tot discrimineren of tot het plegen van geweld.

Bovendien blijkt uit empirisch onderzoek dat de incriminatie en strafrechtelijke vervolging van uitingen allesbehalve de gewenste gevolgen bewerkstelligt of zelfs contraproductief kan zijn.¹³ Er is nauwelijks sprake van ontrading in hoofde van de daders. Integendeel, voor sommigen bevestigt het net hun grote gelijk en worden hun ideeën daardoor ook voor anderen alleen maar aantrekkelijker. Veroordeelden hebben de neiging ondergronds te gaan en/of werpen zich op als martelaars voor het vrije woord, wat hen doorgaans bijkomende aanhang oplevert. Dat wijst ook recent onderzoek van de universiteit van Amsterdam naar de impact van strafvervolging ten aanzien van haatzaaiende politici uit. Het onderzoek kwam tot de conclusie dat het strafrechtelijk vervolgen van politici voor haatdelicten leidt tot drie onbedoelde effecten. Ten eerste blijken politici na hun veroordeling geen stemmen te verliezen, maar

¹³ J. Vrieling, *Van haat gesproken? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België*, Antwerpen, Maklu, 2010.

¹³ J. Vrieling, *Van haat gesproken? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België*, Antwerpen, Maklu, 2010.

effets collatéraux. Premièrement, plutôt que de perdre des voix, les politiques condamnés semblent même en gagner. Deuxièmement, il a été démontré au travers du cas du procès à l'encontre de Geert Wilders aux Pays-Bas que ce type de poursuite sape encore davantage la confiance en la démocratie et en la justice. Enfin, selon l'étude, les procès pour discours de haine entraînent une augmentation du nombre de délits de haine¹⁴.

Le manque de précision de la législation et son application erronée créent également des attentes chez les victimes, ce qui renforce la victimisation lorsque ces attentes sont déçues. Lorsqu'une interprétation restrictive correcte de la loi fait qu'aucune poursuite pénale et/ou aucune condamnation n'a lieu, les victimes peuvent avoir (à tort) le sentiment que la justice les abandonne à leur sort et que l'auteur présumé peut continuer à agir comme il l'entend. Il en résulte un renforcement de la défiance et de la frustration au sein de la société, alors que l'incrimination devait en réalité justement lutter contre ces phénomènes. Le fait que l'incrimination des expressions d'opinions produise davantage d'effets contreproductifs que positifs prouve que le droit pénal n'est pas la solution miracle à l'ensemble des problèmes sociétaux. Il ne faut pas incriminer chaque déclaration jugée répréhensible par la société. En effet, il est possible, dans de nombreux cas, de la combattre autrement et plus efficacement. Le législateur pénal doit se garder de vouloir assumer le rôle d'éducateur. En outre, cela peut créer l'impression que les comportements qui ne sont pas réprimés pénalement ne peuvent pas non plus être condamnés par la société. Une législation pénale trop ambitieuse risque de légitimer involontairement certaines formes de comportement indécant.

Nous souhaitons faire droit à l'approche restrictive de l'incrimination de "l'incitation à la haine", telle qu'elle est préconisée par le droit international et la Cour constitutionnelle. À cet égard, il est clair que la seule incitation à la haine – c'est-à-dire les déclarations proprement dites – ne suffira pas en elle-même pour constituer une infraction. En effet, il conviendra également de tenir compte des conséquences potentielles que ces déclarations pourraient avoir, comme un comportement punissable.

Il convient d'inscrire cette interprétation restrictive dans la législation elle-même. Des exemples tirés de la jurisprudence montrent que des restrictions injustifiées de la liberté d'expression ne sont absolument pas inenvisageables. L'"incitation à la haine" ne pourra constituer un acte préparatoire punissable sur le plan pénal que si le comportement qui en découle est également punissable. Ce ne sera pas le cas pour la haine, mais cela le

intéresserait aussi extra-stemmen te winnen. Ten tweede werd aan de hand van de casus van het proces tegen Geert Wilders in Nederland aangetoond dat daardoor het vertrouwen in democratie en rechtspraak steeds meer wordt ondergraven. Tot slot blijkt uit het onderzoek dat "haatzaai-processen" net tot meer haatdelicten leiden¹⁴.

Door onduidelijkheid in de wetgeving en de verkeerde toepassing ervan worden tevens verwachtingen gecreëerd bij slachtoffers, die, als ze niet worden ingelost, bijkomende victimisatie tot gevolg hebben. Wanneer een correcte restrictieve interpretatie van de wet ervoor zorgt dat er geen strafrechtelijke vervolging en/of veroordeling plaatsvindt, kunnen slachtoffers (onterecht) het gevoel krijgen dat justitie hen in de steek laat en de vermeende dader verder zijn gang mag gaan. Dit alles leidt tot een versterking van maatschappelijk wantrouwen en frustratie, terwijl de strafbaarstelling eigenlijk net tot doel heette te hebben die tegen te gaan. Dat de strafbaarstelling van meningsuitingen meer contraproductieve dan positieve effecten kent, toont aan dat het strafrecht niet de wonderoplossing is voor alle maatschappelijke problemen. Niet elke uitspraak die door de samenleving als laakbaar wordt beschouwd, moet strafbaar worden gesteld; in veel gevallen kan de uitspraak op andere, efficiëntere manieren worden bestreden. De strafwetgever moet er over waken niet de rol van opvoeder op zich te willen nemen. Bovendien kan de indruk ontstaan dat wat niet strafrechtelijk beteugeld wordt ook maatschappelijk niet meer mag veroordeeld worden. Onbedoeld dreigt te ambitieuze strafwetgeving bepaalde vormen van onfatsoenlijk gedrag te legitimeren.

Wij wensen tegemoet te komen aan de restrictieve benadering van de strafbaarstelling "aanzetten tot haat", die zowel internationaalrechtelijk als door het Grondwettelijk Hof wordt gesuggereerd. Daarbij staat vast dat er meer vereist is dan "aanzetten tot haat" – de eigenlijke uitspraak – *an sich*. Er moet immers ook rekening worden gehouden met wat de gevolgen van de uitspraak kunnen zijn, namelijk strafbaar gedrag.

Deze restrictieve interpretatie dient in de wet zelf te worden verankerd. Voorbeelden uit de rechtspraak tonen aan dat onterechte inperkingen van de vrije meningsuiting helemaal niet ondenkbaar zijn. Als voorbereidingshandeling mag "aanzetten tot haat" slechts een misdrijf uitmaken indien het gedrag dat erdoor veroorzaakt wordt eveneens strafbaar is. Voor haat is dat niet het geval, voor geweld wel. Het begrip "geweld" is daarenboven

¹⁴ <https://stukroodvlees.nl/haatzaai-processen-tegen-politici-leiden-tot-meer-haatdelicten-bewijs-gevonden-in-zeven-europese-landen-tussen-2001-en-2020/>.

¹⁴ <https://stukroodvlees.nl/haatzaai-processen-tegen-politici-leiden-tot-meer-haatdelicten-bewijs-gevonden-in-zeven-europese-landen-tussen-2001-en-2020/>.

sera pour la violence. En outre, la notion de “violence” peut être définie avec beaucoup plus de précision que la notion vague de “haine”. C’est pourquoi nous choisissons de modifier l’infraction “d’incitation à la haine ou à la violence” en “incitation à la haine, si cette incitation est expressément associée à un appel à adopter un comportement violent qui risque de troubler l’ordre public ou à une incitation à commettre des actes de violence”. La ligne rouge du droit pénal ne sera considérée comme franchie qu’en présence d’un lien clair entre le message haineux et la violence qui en découle.

veel duidelijker te omschrijven dan de vage term “haat”. Daarom opteren wij ervoor om het misdrijf “aanzetten tot haat of geweld” te wijzigen in “aanzetten tot haat, indien dit aanzetten verbonden is met het oproepen tot gewelddadig gedrag waardoor de openbare orde dreigt verstoord te worden of het aanzetten tot geweld”. Enkel bij een duidelijke band tussen de haatboodschap en het daaruit voortvloeiende geweld hoort de rode lijn van het strafrecht geacht te zijn overschreden.

Peter DE ROOVER (N-VA)
Valerie VAN PEEL (N-VA)
Frieda GIJBELS (N-VA)
Theo FRANCKEN (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)
Björn ANSEEuw (N-VA)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 20, 2° et 4°, de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, les mots "incite à la haine ou à la violence" sont chaque fois remplacés par les mots "incite à la haine, si cette incitation est associée à un appel à adopter un comportement violent qui risque de troubler l'ordre public ou à une incitation à commettre des actes de violence,".

Art. 3

Dans l'article 22, 2° et 4°, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, les mots "incite à la haine ou à la violence" sont chaque fois remplacés par les mots "incite à la haine, si cette incitation est associée à un appel à adopter un comportement violent qui risque de troubler l'ordre public ou à une incitation à commettre des actes de violence,".

Art. 4

Dans l'article 27, 2° et 4°, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, les mots "incite à la haine ou à la violence" sont chaque fois remplacés par les mots "incite à la haine, si cette incitation est associée à un appel à adopter un comportement violent qui risque de troubler l'ordre public ou à une incitation à commettre des actes de violence,".

13 janvier 2022

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 20, 2° en 4°, van de wet van 30 juli 1981 tot bestrafing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden worden de woorden "aanzet tot haat of geweld" telkens vervangen door de woorden "aanzet tot haat, indien dit aanzetten verbonden is met het oproepen tot gewelddadig gedrag waardoor de openbare orde dreigt verstoord te worden of het aanzetten tot geweld,".

Art. 3

In artikel 22, 2° en 4°, van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie worden de woorden "aanzet tot haat of geweld" telkens vervangen door de woorden "aanzet tot haat, indien dit aanzetten verbonden is met het oproepen tot gewelddadig gedrag waardoor de openbare orde dreigt verstoord te worden of het aanzetten tot geweld,".

Art. 4

In artikel 27, 2° en 4°, van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen worden de woorden "aanzet tot haat of geweld" telkens vervangen door de woorden "aanzet tot haat, indien dit aanzetten verbonden is met het oproepen tot gewelddadig gedrag waardoor de openbare orde dreigt verstoord te worden of het aanzetten tot geweld,".

13 januari 2022

Peter DE ROOVER (N-VA)
Valerie VAN PEEL (N-VA)
Frieda GJBELS (N-VA)
Theo FRANCKEN (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)
Björn ANSEEUW (N-VA)