

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1997-1998

28 MEI 1998

Wetsvoorstel strekkende tot het invoeren van een summiere rechtspleging voor het Hof van Assisen om daadwerkelijke bestraffing van racistische drukpersmisdrijven te bewerkstelligen

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
(L. 27.513/2)

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 maart 1998 door de voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een wetsvoorstel « strekkende tot het invoeren van een summiere rechtspleging voor het Hof van Assisen om daadwerkelijke bestraffing van racistische drukpersmisdrijven te bewerkstelligen » (Gedr. St. Senaat, 1997-1998, nr. 1-472/1), alsook over een reeks amendementen op dit voorstel (Gedr. St. Senaat, 1997-1998, nrs. 1-472/2 en 3), heeft op 4 mei 1998 het volgende advies gegeven:

I. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

In tegenstelling tot wat uit het opschrift van het voorstel zou kunnen worden opgemaakt, heeft het een tweevoudig doel. Het strekt enerzijds tot het invoeren van een summiere rechtspleging bij het hof van assisen op het gebied van racistische drukpersmisdrijven en anderzijds tot het toewijzen van een nieuwe taak aan het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-472 - 1996/1997:

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Erdman c.s.

1-472 - 1997/1998:

Nrs. 2 en 3: Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

28 MAI 1998

Proposition de loi tendant à mettre en place une procédure sommaire devant la Cour d'assises en vue d'une répression effective des délits de presse à caractère raciste

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
(L. 27.513/2)

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 13 mars 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi « tendant à mettre en place une procédure sommaire devant la Cour d'assises en vue d'une répression effective des délits de presse à caractère raciste » (Doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-472/1), ainsi que sur une série d'amendements à cette proposition (Doc. Sénat, 1997-1998, n°s 1-472/2 et 3), a donné le 4 mai 1998 l'avis suivant:

I. OBJET DE LA PROPOSITION

Contrairement à ce que pourrait laisser croire l'intitulé de la proposition, celle-ci a un double objet. Elle vise, d'une part, à mettre en place une procédure sommaire devant la Cour d'assises en matière de délits de presse à caractère raciste et, d'autre part, à attribuer une nouvelle mission au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Voir:

Documents du Sénat:

1-472 - 1996/1997:

N° 1: Proposition de loi de M. Erdman et consorts.

1-472 - 1997/1998:

N°s 2 et 3: Amendements.

II. SUMMIERE PROCÉDURE BIJ HET HOF VAN ASSISEN

A. Overeenstemming van het voorstel van wet met artikel 150 van de Grondwet

Artikel 150 van de Grondwet luidt als volgt:

«De jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven.»

Deze bepaling dankt haar reden van bestaan, wat de persmisdrijven betreft, aan het grote belang dat sedert 1789 is gehecht aan de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid die daaruit volgt, «droit naturel, droit inaliénable et sacré» (1). De bestraffing van eventuele misbruiken van de persvrijheid moet bijgevolg gepaard gaan met een zo groot mogelijk aantal voorzorgen. In die zin kan het volgende worden aangehaald: «le jury apparaît à la fois plus proche de l'opinion qu'il doit sanctionner et plus indépendant du pouvoir...» (2).

Uit het vorenstaande blijkt dat zonder voorafgaande grondwetsherziening de persmisdrijven niet geheel of gedeeltelijk zouden kunnen worden gecorrectionaliseerd.

(1) Pandectes, V^o Délit de presse, blz. 223, waarin de verklaring van de rechten van de mens en de burger wordt aangehaald: «La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.» Die ware verering van de persvrijheid vindt men weer in de gezamenlijke vroegere rechtsleer. Zie onder meer: H. Schuermans, Code de la presse ou commentaire du décret du 20 juillet 1831 et des lois complémentaires de ce décret, Brussel, Larcier, 1881 en inzonderheid de voorafgaande opmerkingen, blz. 5 tot 34.

(2) M. Franchimont, A. Jacobs et A. Masset, *Manuel de procédure pénale*, éd. du Jeune barreau de Liège, 1989, blz. 260 en de talrijke geciteerde literatuurplaatsen; H. Schuermans, *op. cit.*, blz. 304 e.v. Schuermans haalt onder meer Lally-Tollendal aan, die voor de «Chambre des pairs» het volgende verklaard heeft: «Point de liberté de la presse ni des journaux partout où les délits de la presse et des journaux seront jugés sans intervention du jury.» Uit het onderzoek van de werkzaamheden van het Nationaal Congres blijkt dat de Grondwetgever meer uit was op het heroprichten van de jury in politieke en persmisdrijven dan in strafzaken. De oorspronkelijk door de centrale afdeling voorgedragen tekst luidde trouwens als volgt: «L'institution du jury sera établie au moins pour les crimes et délits politiques et pour les délits de presse.» Bij de stemming over de wet van 21 december 1930 tot wijziging van sommige bepalingen van de wet op de rechterlijke inrichting, het Wetboek van Strafvordering en de wet van 3 mei 1889», ging de wetgever ervan uit dat de redenen van bestaan van het instituut «jury» nog steeds golden: «sa complète indépendance vis-à-vis du pouvoir, surtout en matière politique et de presse, et n'être pas entaché de la déformation professionnelle» (J. Vanderveeren, «Le jury en Belgique», *Rev. dr. pén.*, 1954-1955, blz. 493). Meer recentelijk schreef Francis Delpérée het volgende: «Mais enlever le délit de presse à la compétence du jury, n'est-ce pas priver l'auteur d'une protection élémentaire de ses droits» (*Droit constitutionnel*, 1980, Brussel, Larcier, nr. 126, blz. 220).

II. LA PROCÉDURE SOMMAIRE DEVANT LA COUR D'ASSISES

A. Conformité de la proposition de loi avec l'article 150 de la Constitution

En vertu de l'article 150 de la Constitution

«Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour les délits politiques et de presse.»

La raison d'être de cette disposition, en ce qui concerne les délits de presse, réside dans l'importance capitale accordée depuis 1789 à la liberté d'expression et à son corollaire la liberté de la presse, «droit naturel, inaliénable et sacré» (1). La répression des éventuels abus de la liberté de la presse se doit, dès lors, d'être accompagnée d'un maximum de précautions. Dans cette optique, «le jury apparaît à la fois plus proche de l'opinion qu'il doit sanctionner et plus indépendant du pouvoir...» (2).

Il résulte de ce qui précède que l'on ne pourrait, sans révision préalable de la Constitution, correctionnaliser, en tout ou en partie, les délits de presse.

(1) Pandectes, V^o Délit de presse, p. 223 qui citent la déclaration des droits de l'homme et du citoyen: «La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.» L'on retrouve cette véritable vénération pour la liberté de la presse dans l'ensemble de la doctrine ancienne. Voyez notamment: H. Schuermans, Code de la presse ou commentaire du décret du 20 juillet 1831 et des lois complémentaires de ce décret, Bruxelles, Larcier, 1881 et spécialement les observations préliminaires, pp. 5 à 34.

(2) M. Franchimont, A. Jacobs et A. Masset, *Manuel de procédure pénale*, éd. du Jeune barreau de Liège, 1989, p. 620 et les nombreuses références citées; H. Schuermans, *op. cit.*, pp. 304 et suivantes. Schuermans cite notamment Lally-Tollendal qui s'exprimait à la Chambre des pairs en ces termes: «Point de liberté de la presse ni des journaux partout où les délits de la presse et des journaux seront jugés sans l'intervention du jury.» Il résulte de l'examen des travaux du Congrès national que le Constituant était davantage soucieux de rétablir le jury en matière de délits politiques et de presse qu'en matière criminelle. Le texte soumis initialement à la discussion par la section centrale disposait d'ailleurs: «L'institution du jury sera établie au moins pour les crimes et délits politiques et pour les délits de presse.» Lors du vote de la loi du 21 décembre 1930 «modifiant certaines dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire, du Code d'instruction criminelle et de la loi du 3 mai 1889», le législateur considérait que les raisons d'être de l'institution du jury n'avaient pas cessé d'avoir leur importance: «sa complète indépendance vis-à-vis du pouvoir, surtout en matière politique et de presse, et n'être pas entaché de la déformation professionnelle» (J. Vanderveeren, «Le jury en Belgique», *Rev. dr. pén.*, 1954-1955, p. 493). Plus récemment, Francis Delpérée écrivait: «Mais enlever le délit de presse à la compétence du jury, n'est-ce pas priver l'auteur d'une protection élémentaire de ses droits» (*Droit constitutionnel*, 1980, Bruxelles, Larcier, n° 126, p. 220).

Hoewel het Nationaal Congres voor de berechting van politieke en persmisdrijven een jury heeft ingesteld, heeft het evenwel de procedure niet geregeld in de Grondwet zelf(1). Het Nationaal Congres heeft zulks gedaan in het decreet van 19 juli 1831 «waarbij de jury opnieuw wordt ingesteld»(2), waarvan artikel 8 het volgende bepaalt:

«Wanneer het om politieke misdrijven of om drukpersmisdrijven gaat, wordt het onderzoek gevoerd en de uitspraak gedaan zoals in criminele zaken.»

De volgende leden voeren een bepaald aantal afwijkingen in van de gewone assisenprocedure (onder meer de plaats waar de beschuldigde gaat zitten en het ontbreken van voorlopige hechtenis voor gewone persmisdrijven).

Door het aantal gezworenen terug te brengen van twaalf tot zes(3), wordt in het voorstel van wet geenszins een algemene hervorming van de assisenprocedure beoogd, maar alleen het oprichten, naast de gewone jury, van een speciale jury van zes gezworenen om recht te spreken over een bijzondere categorie van persmisdrijven.

Het oprichten van zulk een jury is in strijd met de letter en de geest van artikel 150 van de Grondwet.

Artikel 150 bepaalt dat de jury wordt ingesteld voor criminele zaken, voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven. De woorden «de jury» — en niet «een jury» of «jury's» — wijzen erop dat het in de drie gevallen om dezelfde jury gaat. Die analyse wordt bevestigd door artikel 8, eerste lid, van het voormelde decreet van 19 juli 1831. De procedure is identiek voor politieke misdrijven, persmisdrijven en misdaden, zodat de jury a fortiori ook uit eenzelfde aantal gezworenen bestaat.

(1) Behalve wat de bijzondere kwestie van het sluiten der deuren betreft, dat inzake politieke en persmisdrijven, krachtens artikel 148, tweede lid, van de Grondwet, alleen met algemene stemmen mag worden uitgesproken. De openbaarheid van de vergaderingen is dus nog beter gewaarborgd voor de politieke en persmisdrijven, dan voor de andere strafbare feiten.

(2) De jury was afgeschaft bij het besluit van de soevereine vorst (Willem van Oranje-Nassau) van 6 november 1814 waarbij de instelling van de gezworenen wordt afgeschaft (Officieel Dagblad, deel 3, C IV, blz. 488). Artikel 1 van het decreet bepaalde onder meer: «... de schikkingen van het Wetboek van Strafvordering, van 1808, aangaande den jury, worden, onder de wijzigingen vervat in de volgende artikelen, weder in werking gesteld;».

(3) Een zodanige hervorming zou eventueel aanleiding kunnen geven tot interpretatie- en beoordelingskwesties: is een jury die samengesteld is uit slechts zes gezworenen nog een jury in de zin van artikel 150 van de Grondwet? Over de interpretatie van de Grondwet, zie de talrijke studies van F. Delpérée en onder meer: «La Constitution et son interprétation», in *L'interprétation en droit. Approche pluridisciplinaire*, Brussel, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, blz. 187; «La vie de la Constitution», A.D., 1972, blz. 187; «Ce que je crois ou le constitutionnalisme», in *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Brussel, Bruylant, 1992, nr. 6, blz. 216.

En déférant au jury les délits politiques et de presse, le Congrès national n'a cependant pas réglé la procédure dans la Constitution même(1). Il l'a fait dans le décret du 19 juillet 1831 «qui rétablit(2) le jury» dont l'article 8, alinéa 1^{er}, dispose:

«Lorsqu'il s'agira de délits politiques ou de la presse, il sera procédé à l'instruction et au jugement comme en matière criminelle.»

Les alinéas suivants établissent un certain nombre de dérogations par rapport à la procédure d'assises ordinaire (notamment l'endroit où l'accusé prend place et l'absence de détention préventive pour les simples délits de presse).

La proposition de loi n'entend nullement réformer de manière générale la procédure d'assises en ramenant de douze à six le nombre des jurés(3), mais seulement créer, en plus du jury traditionnel, un jury spécial de six jurés pour juger une catégorie particulière de délits de presse.

Une telle création est contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 150 de la Constitution.

L'article 150 dispose que le jury est établi en matière criminelle, pour les délits politiques et pour les délits de presse. Les termes «le jury» — et non «un» ou «des jurys» — indiquent qu'il s'agit, dans les trois cas, du même jury. Cette analyse est confirmée par l'article 8, alinéa 1^{er}, du décret précité du 19 juillet 1831. Si la procédure est identique pour les délits politiques, les délits de presse et les crimes, a fortiori en est-il de même pour le nombre de jurés.

(1) Si ce n'est sur la question particulière du huis clos qui, en vertu de l'article 148, alinéa 2, de la Constitution, ne peut être prononcé, en matière de délits politiques et de presse, qu'à l'unanimité. La publicité des débats est donc mieux garantie encore pour les délits politiques et de presse que pour les autres infractions.

(2) Le jury avait été supprimé par l'arrêté du Prince souverain (Guillaume d'Orange-Nassau) du 6 novembre 1814 «qui abolit l'institution du jury» (Journ. offic. t. 3, n. civ. p. 489). L'article 1^{er} du décret disposait notamment que: «... les dispositions du Code d'instruction criminelle de 1808, relatives au jury, sont remises en vigueur, sous les modifications contenues dans les articles suivants».

(3) Une telle réforme pourrait éventuellement donner lieu à des questions d'interprétation et d'appréciation: un jury composé seulement de six jurés est-il encore un jury au sens de l'article 150 de la Constitution? Sur l'interprétation de la Constitution, voyez les nombreuses études de F. Delpérée et notamment: «La Constitution et son interprétation», in *L'interprétation en droit. Approche pluridisciplinaire*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, p. 187; «La vie de la Constitution», A.D., 1972, p. 187; «Ce que je crois ou le constitutionnalisme», in *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, n° 6, p. 216.

Zoals hierboven is uiteengezet, streefde de Grondwetgever van 1830 ernaar in de eerste plaats de plegers van politieke en persmisdrijven, vervolgens de plegers van misdaden, de naar zijn mening sterke waarborg te bieden dat ze door een uit de bevolking gekozen jury zouden worden berecht. Uit de discussie in het Nationaal Congres blijkt dat de Grondwetgever een jury samengesteld uit twaalf gezworenen op het oog had, zoals het Wetboek van strafvordering van 1808 voorschreef(1). Het zijn trouwens de bepalingen van dat Wetboek met betrekking tot de jury die bij artikel 1 van het voormelde decreet van 19 juli 1831 opnieuw van kracht zijn geworden en thans nog steeds gelden(2).

Uit het vorenstaande blijkt dat het onttrekken aan de jury, zoals deze thans bestaat, van alle of van een gedeelte van de persmisdrijven, terwijl de jury zou worden gehandhaafd voor misdaden, politieke misdrijven en ten minste een gedeelte van de persmisdrijven, in strijd zou zijn met artikel 150 van de Grondwet. Het woord «jury», dat in dit artikel wordt gebruikt, kan alleen verwijzen naar de traditionele jury, samengesteld uit twaalf gezworenen, op zijn minst zolang die jury in ons recht blijft bestaan.

Een onderscheid maken tussen misdaden enerzijds en persmisdrijven anderzijds, zou ook een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, als men ze niet afzonderlijk beschouwt maar in samenhang met artikel 150(3). Het zou immers discriminerend zijn categorieën van strafbare feiten, die de Grondwetgever duidelijk op identieke wijze heeft willen behandelen wat het bevoegde rechtcollege betreft, verschillend te behandelen.

(1) Artikel 399, laatste lid, van het Wetboek van Strafvordering van 1808 bepaalde: «Het lichaam van gezworenen zal gevormd zijn en bestaan, zoo dra er twaalf namen van ongewaakte gezworenen uit de bus zullen zijn getrokken.» Tijdens de debatten van het Nationaal Congres zijn de volgende betogen gehouden:

— «Quelle plus grande garantie que le concours de douze citoyens, pris indistinctement dans toutes les professions et dans toutes les opinions?» (betoog van eerwaarde heer Dehaerne, die vervolgens berekent hoeveel kans er is dat een jury samengesteld uit twaalf burgers zich vergist);

— «Le grand jury se compose, aux États-Unis, de 12 à 24 citoyens; pour qu'une accusation puisse être admise, le suffrage de 12 est indispensable» (betoog van de heer Helias d'Huddeghem).

Zie E. Huytens, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, Société typographique belge, 1884, D. II, blz. 228 en volgende.

(2) Het Wetboek van Strafvordering is uiteraard meermaals gewijzigd. Wat het Hof van Assisen betreft, dienen de wetten van 23 augustus 1919 op de voorlopige hechtenis, de verzachtende omstandigheden en de deelneming der jury aan de toepassing der straffen (*Belgisch Staatsblad* van 25-26 augustus 1919) en 21 december 1930 tot wijziging van sommige bepalingen van de wet op de rechterlijke inrichting, het Wetboek van Strafvordering en de wet van 3 mei 1889 (*Belgisch Staatsblad* van 18 maart 1931) (samenstelling van de gedemocratiseerde jury) te worden vermeld.

(3) Indien artikel 150 niet bestond, zou immers niets eraan in de weg staan dat de plegers van misdaden enerzijds en van persmisdrijven anderzijds op verschillende wijze worden behandeld, daar die personen zich kennelijk in objectief verschillende situaties bevinden.

Comme il a été exposé ci-avant, le but poursuivi par le Constituant de 1830 était de donner aux auteurs de délits politiques et de presse par priorité, aux auteurs de crimes ensuite, la forte garantie que constituait à ses yeux le fait d'être jugé par un jury populaire. Les discussions du Congrès national montrent que le Constituant envisageait un jury composé de douze jurés, comme le prévoyait le Code d'instruction criminelle de 1808(1). Ce sont d'ailleurs les dispositions de ce code relatives au jury qui ont été remises en vigueur par l'article 1^{er} du décret du 19 juillet 1831 précité et sont toujours en vigueur actuellement(2).

Il résulte de ce qui précède que faire échapper tout ou partie des délits de presse au jury tel qu'il existe actuellement alors que celui-ci serait maintenu pour les crimes, les délits politiques et une partie au moins des délits de presse serait contraire à l'article 150 de la Constitution. Le terme «jury» utilisé à cet article ne peut viser que le jury traditionnel composé de douze jurés, à tout le moins aussi longtemps que ce jury subsistera dans notre droit.

Établir une distinction entre les crimes d'une part, et les délits de presse, d'autre part, constituerait également une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés non pas isolément, mais en liaison avec l'article 150(3). Il serait, en effet, discriminatoire de traiter différemment des catégories d'infractions que le Constituant a manifestement voulu traiter de manière identique en ce qui concerne la juridiction compétente.

(1) Le Code d'instruction criminelle de 1808 disposait, en son article 399, dernier alinéa, que «Le jury de jugement sera formé à l'instant où il sera sorti de l'urne douze noms de jurés non récusés.» Lors des discussions du Congrès national, l'on relèvera les interventions suivantes:

— «Quelle plus grande garantie que le concours de douze citoyens, pris indistinctement dans toutes les professions et dans toutes les opinions?» (intervention de M. l'Abbé Dehaerne qui se livre ensuite à un calcul de probabilité pour établir le risque d'erreur d'un jury composé de douze citoyens);

— «Le grand jury se compose, aux États-Unis, de douze à vingt-quatre citoyens; pour qu'une accusation puisse être admise, le suffrage de douze est indispensable» (intervention de M. Helias d'Huddeghem).

Voyez E. Huytens, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Bruxelles, Société typographique belge, 1884, T. II, pp. 228 et suivantes.

(2) Le Code d'instruction criminelle a bien évidemment été modifié à plusieurs reprises. En ce qui concerne la Cour d'assises, il y a lieu de mentionner les lois des 23 août 1919 sur la détention préventive, les circonstances atténuantes et la participation du jury à l'application des peines (*Moniteur belge* des 25-26 août 1919) et 21 décembre 1930 modifiant certaines dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire, du Code d'instruction criminelle et de la loi du 3 mai 1889 (*Moniteur belge* du 18 mars 1931) (composition du jury démocratisé).

(3) En effet, si l'article 150 de la Constitution n'existait pas, rien n'interdirait de traiter différemment les auteurs de crimes, d'une part, et de délits de presse, d'autre part, ces personnes se trouvant manifestement dans des situations objectivement différentes.

B. Overeenstemming van het voorstel van wet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (in bijkomende orde)

Een onderscheid maken tussen racistische persmisdrijven en andere persmisdrijven houdt niet alleen een schending in van artikel 150 van de Grondwet (*cf. supra*), maar ook van de artikelen 10 en 11, zelfs afzonderlijk beschouwd.

Het Arbitragehof heeft herhaaldelijk op het volgende gewezen:

«De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Dezelfde regels verzetten er zich anderzijds tegen dat categorieën van personen die zich in situaties bevinden welke, ten aanzien van de ter beoordeling staande norm, volkomen verschillend zijn, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording aanwezig is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.» (1)

Het is de Raad van State niet duidelijk om welke objectieve redenen alleen voor overtredingen van de anti-racistische wetgeving de nieuwe procedure zou worden gevolgd (2).

(1) Arbitragehof, nr. 16/92 van 12 maart 1992, aangehaald door R. Ergec, *Introduction au droit public*, Deel II, Story-Scientia, nr. 787.

(2) Professor Jan Velaers schrijft in verband met een gedeeltelijke correctionalisering van de persmisdrijven het volgende: «Bij een correctionalisering die beperkt zou blijven tot de anti-racisme wet rijzen ook vragen m.b.t. de overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Reeds minister Wathélet zei over een dergelijke gedeeltelijke correctionalisering: «dat lijkt mij zeer eigenaardig. Als een krant zou schrijven dat een bepaalde Marokkaan een 'sale étranger' is — je ne connais pas les injures en néerlandais — zou dit vergriep gecorrectionaliseerd worden; maar indien de krant schrijft dat de heer X een pedofiel is, wordt dat een zaak voor het Assisenhof» (J. Velaers «Vrijheid en verantwoordelijkheid: twee grondwettelijke waarden. Enkele beschouwingen over de artikel en 25 en 150 van de Grondwet», blz. 84 en volgende).

Professor Henry-D. Bosly is duidelijker als hij het volgende schrijft: «En effet, on peut difficilement trouver un fondement objectif à la différence de régime juridique: si le délit de presse qui constitue une infraction réprimée par la loi contre le racisme et la xénophobie, mérite évidemment de faire l'objet de poursuites pénales, il en va de même des autres délits de presse. Comment justifier la différence de juges? Ainsi, si les propos racistes sont contraires à la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale, d'autres injures constituent une violation du droit au respect de la vie privée qui est garanti par l'article 8, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme.» (H.-D. Bosly «Les relations entre la justice et la presse. Aspects de droit pénal et de droit de la procédure pénale»).

B. Conformité de la proposition de loi avec les articles 10 et 11 de la Constitution (à titre subsidiaire)

Établir une distinction entre les délits de presse à caractère raciste et les autres délits de presse viole non seulement l'article 150 de la Constitution (*cf. supra*), mais également les articles 10 et 11, même considérés isolément.

Comme l'a souvent rappelé la Cour d'arbitrage:

«Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.» (1)

Le Conseil d'État n'aperçoit pas pour quelles raisons objectives seules les infractions à la législation antiraciste devraient bénéficier de la nouvelle procédure (2).

(1) C.A. n° 16/92 du 12 mars 1992, cité par R. Ergec, *Introduction au droit public*, T. II, Story-Scientia, n° 787.

(2) Le professeur Jan Velaers écrit à propos d'une correctionnalisation partielle des délits de presse: «Bij een correctionalisering die beperkt zou blijven tot de antiracisme wet rijzen ook vragen m.b.t. de overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Reeds minister Wathélet zei over een dergelijke gedeeltelijke correctionalisering: «Dat lijkt mij zeer eigenaardig. Als een krant zou schrijven dat een bepaalde Marokkaan een 'sale étranger' is — je ne connais pas les injures en néerlandais — zou dit vergriep gecorrectionaliseerd worden; maar indien de krant schrijft dat de heer X een pedofiel is, wordt dat een zaak voor het Assisenhof» (J. Velaers «Vrijheid en verantwoordelijkheid: twee grondwettelijke waarden. Enkele beschouwingen over de artikelen 25 en 150 van de Grondwet», pp. 84 et suivantes).

Le professeur Henry-D. Bosly se montre plus précis en écrivant: «En effet, on peut difficilement trouver un fondement objectif à la différence de régime juridique: si le délit de presse qui constitue une infraction réprimée par la loi contre le racisme et la xénophobie, mérite évidemment de faire l'objet de poursuites pénales, il en va de même des autres délits de presse. Comment justifier la différence de juges? Ainsi, si les propos racistes sont contraires à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, d'autres injures constituent une violation du droit au respect de la vie privée qui est garanti par l'article 8, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme.» (H.-D. Bosly «Les relations entre la justice et la presse. Aspects de droit pénal et de droit de la procédure pénale»).

Uit de lezing van de toelichting bij het voorstel kunnen de drie volgende redenen worden opgemaakt om een summiere procedure te volgen.

Luidens het opschrift van het voorstel zou het volgende doel worden nagestreefd: «daadwerkelijke bestraffing van racistische drukpersmisdrijven». Men kan evenwel ervan uitgaan dat voor elke aangelegenheid voorzien behoort te worden in een «daadwerkelijke bestraffing» van strafbare feiten. Dat gegeven alleen kan het ingevoerde onderscheid dus niet rechtvaardigen.

In de eerste plaats is «de hoofdbedoeling van deze summiere rechtspleging (...) de behandeling voor het Hof van Assisen zo kort en vlot mogelijk te houden» (blz. 13). Gelet op dat doel is het niet gerechtvaardigd een onderscheid te maken tussen enerzijds persmisdrijven en andere misdaden en anderzijds racistische persmisdrijven en andere persmisdrijven. De bedenking dat het voorstel de aanzet zou zijn tot een meer algemene hervorming van de assisenprocedure, volstaat niet om het gemaakte onderscheid aanvaardbaar te maken.

Vervolgens wordt in de toelichting bij het voorstel vastgesteld dat in de praktijk drukpersmisdrijven niet meer worden vervolgd⁽¹⁾ (blz. 2). De redenen voor die situatie worden evenwel niet opgegeven. Deze zouden moeten worden opgegeven opdat kan worden uitgemaakt of het uit dat oogpunt met racistische persmisdrijven anders gesteld is. Bovendien zou nagegaan moeten worden of de nieuwe taak van het centrum niet zou volstaan om te zorgen voor een betere werkzaamheid van de vervolgingen.

Ten slotte voeren de stellers van het voorstel als reden voor het instellen van de summiere procedure ook de ingewikkelde procedure aan en de samenstelling van de jury, die bepaalde personen ertoe hebben gebracht te twijfelen aan de opportuniteit om persmisdrijven voor het hof van assisen te brengen (blz. 7). Ook die rechtvaardiging zou ertoe moeten aanzetten een afwijkingsregeling in te voeren voor alle persmisdrijven en niet alleen voor racistische.

III. HET OPDRAGEN VAN EEN NIEUWE TAAK AAN HET CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING

1. Artikel 2 bepaalt:

«Art. 2. — Artikel 3, tweede lid, van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding wordt aangevuld met een tweede volzin, luidende:

«Het Centrum zal met betrekking tot deze wanbedrijven, in zoverre die als drukpersmisdrijven worden gekwalificeerd, de verdachte kunnen dagvaarden voor de kamer van inbeschuldigingstelling, welke de voor haar aanhangig gemaakte zaak zal behandelen overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk I, titel II, van boek II van het Wetboek van Strafvordering;»

De memorie van toelichting stelt het volgende:

«De bedoeling is, onafhankelijk van een beschikking van de raadkamer waarbij de stukken overeenkomstig artikel 133 van het Wetboek van Strafvordering aan de procureur-generaal

(1) Er zij evenwel opgemerkt dat het eerste persmisdrijf waarvan een hof van assisen kennis heeft moeten nemen sedert verscheidene tientallen jaren, juist een racistisch persmisdrijf was (arrest gewezen door het Hof van Assisen van Henegouwen op 23 juni 1994).

La lecture des développements de la proposition permet de relever les trois raisons suivantes d'adopter une procédure sommaire.

Selon l'intitulé de la proposition, le but poursuivi serait d'assurer «une répression effective des délits de presse à caractère raciste». Il est cependant permis de penser qu'une répression effective des délits doit être assurée en toute matière. Ce seul élément ne justifie donc pas la distinction établie.

Tout d'abord, «le but premier de la procédure sommaire est d'accélérer autant que possible l'instruction de la cause devant la Cour d'assises» (p. 13). La distinction entre les délits de presse et les autres crimes, d'une part, entre les délits de presse à caractère raciste et les autres, d'autre part, ne se justifie pas au regard de ce but. La considération que la proposition constituerait l'amorce d'une réforme plus générale de la procédure d'assises ne suffit pas à rendre la distinction admissible.

Ensuite, les développements de la proposition constatent que, dans la pratique, les délits de presse ne sont plus poursuivis⁽¹⁾ (p. 2). Ils n'indiquent toutefois pas les raisons de cet état de choses. Celles-ci devraient être précisées afin que l'on puisse apprécier si les délits de presse à caractère raciste se trouvent, de ce point de vue, dans une situation différente. En outre, il conviendrait d'envisager si la nouvelle mission du centre ne suffirait pas à assurer une meilleure effectivité des poursuites.

Enfin, les auteurs de la proposition invoquent également, comme raison de l'introduction de la procédure sommaire, la complexité de la procédure et la composition du jury qui ont incité certains à remettre en question l'opportunité de porter les délits de presse devant la Cour d'assises (p. 7). Ici encore, cette justification inciterait à adopter un régime dérogatoire pour tous les délits de presse et pas seulement pour ceux qui ont un caractère raciste.

III. L'ATTRIBUTION D'UNE NOUVELLE MISSION AU CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME

1. L'article 2 dispose:

«Art. 2. — L'article 3, deuxième alinéa, 5°, de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme est complété par une seconde phrase, libellée comme suit:

«Pour ce qui est de ces délits, le Centre pourra, dans la mesure où ils sont qualifiés de délits de presse, assigner l'inculpé devant la chambre des mises en accusation, qui instruira l'affaire dont elle est saisie, conformément aux dispositions du livre II, titre II, chapitre I^{er}, du Code d'instruction criminelle;»

L'exposé des motifs précise que:

«L'objectif est de permettre, indépendamment d'une ordonnance de la chambre du conseil transmettant les pièces au procureur général conformément à l'article 133 du Code d'instruction

(1) L'on observera cependant que le premier délit de presse dont a eu à connaître une cour d'assises depuis plusieurs dizaines d'années était précisément un délit de presse à caractère raciste (arrêt rendu par la Cour d'assises du Hainaut le 23 juin 1994).

worden toegestuurd, aan een bepaalde burgerlijke partij toe te laten, wanneer zij vaststelt dat het om een drukpersmisdrijf gaat, deze zaak rechtstreeks aanhangig te maken bij de kamer van inbeschuldigingstelling.

Dit kan gebeuren door dagvaarding, uiteraard aangezegd aan de procureur-generaal, waarbij de rechtstreeks dagende partij zich als burgerlijke partij identificeert.»

2. Bij de huidige stand van ons recht, kan de benadeelde partij degene die een overtreding heeft begaan of een wanbedrijf heeft gepleegd, rechtstreeks voor de correctionele of politierechtbank dagvaarden, op voorwaarde dat naar aanleiding van het strafbare feit geen beschikking of arrest van verwijzing of van buitenvervolginstelling is gewezen en er evenmin een rechtstreekse dagvaarding door het openbaar ministerie is geweest(1).

Rechtstreekse dagvaarding is niet mogelijk voor de onderzoeksgerechten noch voor het Hof van Assisen, dat geen permanent rechtcollege is(2). Het voorstel van wet voert dus een totaal nieuwe opvatting in van het begrip rechtstreekse dagvaarding.

3. In zoverre de onderzochte tekst alleen voor het racistische persmisdrijf rechtstreekse dagvaarding voor de kamer van inbeschuldigingstelling mogelijk maakt, wordt er verwezen naar de opmerking onder punt II.B.

4. Naast het feit dat in het dispositief duidelijker tot uiting moet komen dat het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding niet optreedt als vervolgende partij maar als burgerlijke partij, behoort bij de bepaling van het voorstel de volgende tweevoudige opmerking te worden gemaakt.

Enerzijds staat het aan de stellers van het voorstel genoegzaam de redenen op te geven waarom alleen het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding zulk een vordering kan instellen bij de kamer van inbeschuldigingstelling, terwijl het slachtoffer van het racistische persmisdrijf zulks niet kan.

Anderzijds laat het zich aanzien dat het centrum rechtstreeks kan dagvaarden voor de kamer van inbeschuldigingstelling zonder zich burgerlijke partij te hebben gesteld bij een onderzoeksrechter. Zulk een regeling moet door de stellers van het voorstel worden gerechtvaardigd. Bij ontstentenis daarvan dient te worden bepaald dat de dagvaarding die uitgaat van het centrum alleen aanvaardbaar is indien de procureur-generaal, na afloop van de procedure, van oordeel is dat een racistisch persmisdrijf niet behoeft te worden vervolgd voor het Hof van Assisen.

* *

(1) M. Franchimont, A. Jacobs, A. Masset, *op. cit.*, blz. 155 tot 157, 518 en 622. Rechtstreekse dagvaarding is ook uitgesloten als een onderzoek wordt ingesteld.

(2) Zoals Schuermans erop wijst, brengt verwijzing naar de formaliteiten van de wet in strafzaken voor het onderzoek van persmisdrijven noodzakelijk de bemoeiing mee van de raadkammers en de kamers van inbeschuldigingstelling en bijgevolg de uitsluiting van rechtstreekse dagvaarding.

Volgens Schuermans is die situatie geenszins het gevolg van een onoplettendheid van het Nationaal Congres, maar van een «intention bien arrêtée de mettre un terme aux abus de la citation directe en matière de presse» (*op. cit.*, deel II, blz. 408. De auteur weerlegt vervolgens de argumenten van degenen die in rechtstreekse dagvaarding een middel zouden zien om de procedure te versnellen).

Evenzo wijst Bosly erop dat in geval van correctionalisering van persmisdrijven, in het rechtstelsel van berechting door correctionele rechtbanken, bepaalde waarborgen zouden moeten worden ingebouwd en onder meer het verbod op rechtstreekse dagvaarding van de burgerlijke partij (*op. cit.*, blz. 29).

criminelle, à une partie civile déterminée de saisir directement la chambre des mises en accusation de l'affaire en question, lorsqu'elle constate qu'il y a un délit de presse.

Cela peut se faire par citation, notifiée évidemment au procureur général, la partie qui cite directement s'identifiant à la partie civile.»

2. Dans l'état actuel de notre droit, la partie préjudiciée peut citer directement l'auteur d'une contravention ou d'un délit devant le tribunal correctionnel ou de police, à condition que l'infraction n'ait fait l'objet ni d'une ordonnance ou d'un arrêt de renvoi ou de non-lieu, ni d'une citation directe par le ministère public(1).

La citation directe n'est possible ni devant les juridictions d'instruction, ni devant la Cour d'assises qui n'est pas une juridiction permanente(2). La proposition de loi introduit donc une conception radicalement nouvelle de la notion de citation directe.

3. Dans la mesure où le texte examiné réserve au seul délit de presse à caractère raciste le bénéfice de la citation directe devant la chambre des mises en accusation, il est fait référence à l'observation formulée au point II.B.

4. Outre le fait que le dispositif doit faire apparaître plus clairement que le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme agit non pas en tant que partie poursuivante, mais en qualité de partie civile, la disposition de la proposition appelle la double observation suivante.

D'une part, il appartient aux auteurs de la proposition de justifier de manière adéquate pourquoi seul le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme peut exercer une telle action devant la chambre des mises en accusation alors que cette action n'est pas accordée à la victime du délit de presse à caractère raciste.

D'autre part, il semble que le centre puisse assigner directement devant la chambre des mises en accusation sans s'être constitué partie civile entre les mains d'un juge d'instruction. Un tel système doit être justifié par les auteurs de la proposition. À défaut d'une telle justification, il y a lieu de prévoir que l'assignation émanant du centre n'est admissible que si le procureur général, à l'issue de la procédure, estime ne pas devoir poursuivre devant la Cour d'assises, un délit de presse à caractère raciste.

* *

(1) M. Franchimont, A. Jacobs, A. Masset, *op. cit.*, pp. 155 à 157, 518 et 622. La citation directe est également exclue dès lors qu'une instruction est ouverte.

(2) Comme le souligne Schuermans, le renvoi fait aux formalités de la loi en matière criminelle pour l'instruction des délits de presse, comporte nécessairement l'intervention des chambres du conseil et des mises en accusation et, par conséquent, l'exclusion de la citation directe.

Selon Schuermans, cette situation ne résulte nullement d'une inadvertance du Congrès national, mais d'une «intention bien arrêtée de mettre un terme aux abus de la citation directe en matière de presse» (*op. cit.*, tome II, p. 408. L'auteur répond ensuite aux arguments de ceux qui verraient dans la citation directe un moyen d'accélérer la procédure).

De même, le professeur Bosly souligne qu'en cas de correctionnalisation des délits de presse, le régime juridique du jugement par les tribunaux correctionnels devrait comporter certaines garanties et notamment l'interdiction de la citation directe de la partie civile (*op. cit.*, p. 29).

Gelet op het vorenstaande heeft de Raad van State zijn onderzoek niet voortgezet, te meer daar verzocht is het advies binnen een termijn van één maand uit te brengen. Het stilzwijgen van de Raad van State over andere kwesties dan de onderzochte, mag geenszins worden uitgelegd als een vermoeden van overeenstemming of niet-overeenstemming van het voorstel van wet met onze rechtsordening.

De kamer was samengesteld uit:

De heer J.-J. STRYCKMANS, voorzitter;

De heren Y. KREINS, P. QUERTAINMONT, staatsraden;

De heer P. GOTHOT, assessor van de afdeling wetgeving;

Mevrouw B. VIGNERON, toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer X. DELGRANGE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer A. LEFEBVRE, adjunctreferendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J.-J. STRYCKMANS.

De Griffier,

B. VIGNERON.

De Voorzitter,

J.-J. STRYCKMANS.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État n'a pas poursuivi plus avant son examen, et ce d'autant plus que l'avis est demandé dans le délai d'un mois. Le silence du Conseil d'État sur d'autres questions que celles examinées, ne peut en aucune manière être interprété comme une présomption de conformité ou de non-conformité de la proposition de loi par rapport à notre ordonnancement juridique.

La chambre était composée de:

M. J.-J. STRYCKMANS, président;

MM. Y. KREINS, P. QUERTAINMONT, conseillers d'État;

M. P. GOTHOT, assesseur de la section de législation;

Mme B. VIGNERON, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le Greffier,

B. VIGNERON.

Le Président,

J.-J. STRYCKMANS.