

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

17 NOVEMBER 1997

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 150 van de Grondwet

(VOORSTEL VAN MEVROUW
SIMONNE CREYF)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Politieke misdrijven en drukpersmisdrijven worden krachtens artikel 150 van de Grondwet berecht door het hof van assisen. Een drukpersmisdrijf wordt traditioneel omschreven als «de strafbare uiting van een idee of mening in gedrukte en bekendgemaakte geschriften»^{1,2}.

Deze strikte omschrijving heeft als gevolg dat drukpersmisdrijven slechts uiterst zelden voor het hof van assisen worden gebracht. Niet zelden laat het openbaar ministerie een klacht omtrent een (racistisch) drukpersmisdrijf verjaren. Veelal wordt van strafvervolgning afgezien omdat een assisenprocedure

¹ Cass., 17 januari 1990, *Arr. Cass.*, 1989-90, 648; ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, 1995, 601-603.

² Het Hof van Cassatie heeft zich, in tegenstelling tot lagere rechtspraak, tot nog toe verzet tegen de uitbreiding van de bescherming van de drukpers naar de audiovisuele media; een strafbaar feit op radio of Televisie kan dus vervolgd worden voor de correctionele rechtbank.

In de verklaring tot herziening van de Grondwet van 12 april 1995 werden de artikelen 25, 148, tweede lid, en 150 G.W. opnieuw voor herziening vatbaar verklaard.

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

17 NOVEMBRE 1997

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 150 de la Constitution

(PROPOSITION DE MME.
SIMONNE CREYF)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En vertu de l'article 150 de la Constitution, les délits politiques et de presse sont jugés par la cour d'assises. Un délit de presse est traditionnellement décrit comme étant «l'expression punissable d'une idée ou d'une opinion dans des documents imprimés et publiés»^{1 2}.

Cette description stricte a pour conséquence que les délits de presse ne sont que très rarement portés devant la cour d'assises. Il n'est pas exceptionnel que le ministère public laisse une plainte relative à un délit de presse (raciste) se prescrire. Le plus souvent, on renonce aux poursuites judiciaires parce qu'une

¹ Cass., 17 janvier 1990, *Arr. Cass.*, 1989-90, 648; ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, 1995, 601-603.

² Contrairement aux juridictions inférieures, la cour d'assises s'est, jusqu'ici opposée à ce que la protection dont bénéficie la presse soit étendue à l'audiovisuel; un fait punissable à la radio ou à la Télévision peut donc être poursuivi devant le tribunal correctionnel.

Dans la déclaration de révision de la Constitution du 12 avril 1995, les articles 25, 148, alinéa 2, et 150 ont de nouveau été déclarés soumis à révision.

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

een grote ruchtbaarheid aan de aanvechtbare publicatie zou geven, hetgeen men precies wil vermijden. Aan de assisenprocedure zijn nog andere nadelen verbonden : de assisenprocedure slorpt veel tijd en middelen op; de uitspraak is vaak onvoorspelbaar, gezien het oordeel over schuld of onschuld toekomt aan de jury; de arresten van het hof van assisen zijn niet «met redenen omkleed»; er is geen beroep mogelijk tegen een arrest van het hof van assisen; een benadeelde partij kan niet op eigen initiatief een zaak aanhangig maken bij het hof van assisen.

Vervolgingen van drukpersmisdrijven zijn dan ook zeldzaam. De jongste vijftig jaar waren er slechts twee assisenprocessen inzake drukpersdelicten. De meest recente en ophefmakende zaak was die voor het hof van assisen van Henegouwen in 1994, over de toepassing van de anti-racismewet van 30 juli 1981 op de verspreiding van pamfletten die aanzetten tot vreemdelingenhaat. Het is precies dergelijke propaganda die vaak op grote schaal verspreid wordt en het meest in het oog springt.

In het recente verleden, onder andere ter gelegenheid van het colloquium «Pers en Justitie» in december 1995 in de Senaat, werd onderzocht hoe racistische drukpersmisdrijven effectiever vervolgd kunnen worden. Ook het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding heeft reeds herhaaldelijk gewezen op de geringe afdwingbaarheid van de anti-racismewet van 30 juli 1981, in het bijzonder wanneer het gaat om de verspreiding van racistische propaganda via geschriften, pamfletten e.d..

Wil België de verplichtingen van het VN-verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (verdrag van 7 maart 1966, in België goedgekeurd bij wet van 9 juli 1975) volledig nakomen, dan moet de anti-racismewet van 30 juli 1981 vaker toegepast worden, vooral wanneer de strafbare feiten de vorm van een drukpersmisdrijf aannemen. Ook kan in dit verband verwezen worden naar artikel 26 van het Internationaal verdrag van 19 december 1966 inzake burgerlijke en politieke rechten, dat onder meer de discriminatie op grond van ras en huidskleur verbiedt.

Het federale regeerakkoord van juni 1995 bepaalt dat «aan het Parlement zal worden gevraagd om de correctionalisatie van de persdelicten te onderzoeken». Hiervoor is een wijziging van artikel 150 van de Grondwet nodig. Dit artikel is voor herziening vatbaar verklaard (verklaring van 12 april 1995).

procédure devant la cour d'assises donnerait une grande publicité à la publication contestée, ce que l'on veut précisément éviter. La procédure devant la cour d'assises présente par ailleurs d'autres désavantages, elle absorbe beaucoup de temps et de moyens; le jugement est souvent imprévisible, étant donné que c'est un jury qui statue sur l'innocence ou la culpabilité; les arrêts de la cour d'assises ne sont pas «motivés» et ne sont susceptibles d'aucun recours; une partie lésée ne peut saisir la cour d'assises de sa propre initiative.

Les poursuites pour délits de presse sont par conséquent rares. Au cours des cinquante dernières années, il n'y a eu que deux procès d'assises en matière de délits de presse. L'affaire la plus récente et qui a fait le plus de grand bruit est celle qui a été portée devant les assises du Hainaut en 1994 et qui concernait la diffusion de pamphlets incitant à la xénophobie, diffusion réformée par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. C'est justement ce type de propagande qui est souvent diffusé à grande échelle et qui retient le plus d'attention.

Récemment, et notamment à l'occasion du colloque «Presse et Justice» organisé en décembre 1985 au Sénat, on s'est demandé comment poursuivre plus efficacement les délits de presse racistes. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a également dénoncé, à de nombreuses reprises, le peu d'effets que la loi du 30 juillet 1981 sur le racisme a dans la pratique, en particulier lorsqu'il s'agit de la diffusion de propagande raciste au moyen d'écrits, de pamphlets, etc...

Si la Belgique veut entièrement respecter les obligations de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (convention du 7 mars 1966, approuvée en Belgique par la loi du 9 juillet 1975), la loi anti-racisme du 30 juillet 1981 devra être appliquée plus souvent, surtout lorsque les faits punissables prennent la forme d'un délit de presse. On peut également se référer, à ce sujet, à l'article 26 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, qui interdit notamment les discriminations fondées sur la race et la couleur.

L'accord de gouvernement de juin 1995 prévoit, au niveau fédéral, qu'il sera demandé au Parlement d'examiner la correctionnalisation des délits de presse». Une modification de l'article 150 de la Constitution est nécessaire à cet effet. Cet article a été déclaré soumis à révision (déclaration du 12 avril 1995).

Indien bepaalde drukpersmisdrijven gecorrectionaliseerd worden, sluit ons land aan bij de evolutie in de ons omringende landen.

In Frankrijk kwam de berechting van persmisdrijven tot in 1944 eveneens toe aan het hof van assisen (wet van 29 juli 1881). Reeds bij verordening van 6 mei 1944 werd deze bevoegdheid overgeheveld naar de correctionele rechtbank, precies omdat de feitelijke straffeloosheid van persmisdrijven de regel was geworden³.

In Nederland zijn de gewone rechtbanken bevoegd om racistische misdrijven, ook persmisdrijven, te berechten.

Geen enkele grondwet van de lidstaten van de EU bevat een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 150. In bepaalde landen kan een jury worden samengesteld, maar de wet bepaalt de bevoegdheden terzake. In Griekenland sluit de grondwet zelfs uit dat de jury bevoegd is voor persmisdrijven.

Dit voorstel tot herziening van artikel 150 van de Grondwet strekt er dan ook toe bepaalde drukpersmisdrijven -voornamelijk de misdrijven, ingegeven door racistische of negationistische motieven- aan de rechtsmacht van het hof van assisen te onttrekken en een berechting door de correctionele rechtbank mogelijk te maken.

Een meer effectieve vervolging en berechting van drukpersmisdrijven kan echter op verschillende wijzen nagestreefd worden.

1. Zo werd reeds gepleit voor de herziening van de assisenprocedure, met behoud van het huidige artikel 150 G.W. (*Gedr. St.*, Senaat, nr. 1-472/1 - 96/97). Daarbij wordt voorgesteld om een summiere rechtspleging voor het hof van assisen in te voeren, ten einde een daadwerkelijke bestraffing van racistische drukpersmisdrijven mogelijk te maken.

2. Andere voorstellen strekken ertoe de vermelding van de drukpersmisdrijven weg te laten in artikel 150 G.W., waardoor een einde gemaakt wordt aan het uitzonderingsregime voor deze misdrijven en men tot een volledige correctionalisering komt. Dit kan tevens de aanzet vormen voor een ruimer debat over de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en

La correctionnalisation de certains délits de presse dans notre pays serait conforme à l'évolution qui se dessine dans les pays qui nous entourent.

En France, jusqu'en 1944, c'est à la cour d'assises qu'il revenait de juger les délits de presse (loi du 29 juillet 1881). Mais une ordonnance du 6 mai 1944 a transféré cette compétence au tribunal correctionnel, précisément parce que l'impunité de fait des délits de presse était devenue la règle³.

Aux Pays-Bas, ce sont les tribunaux ordinaires qui connaissent des délits racistes, même lorsqu'il s'agit de délits de presse.

Dans aucun autre Etat membre de l'Union européenne, la Constitution ne contient une disposition comparable à notre article 150. Si un jury peut être constitué dans certain pays, la loi définit les compétences en la matière. En Grèce, la Constitution exclut même qu'un jury puisse délibérer sur des délits de presse.

La présente proposition de révision de l'article 150 de la Constitution vise à soustraire à la juridiction de la cour d'assises certains délits de presse -principalement ceux inspirés par le racisme ou le négationnisme et à permettre que ces délits soient portés devant le tribunal correctionnel.

Diverses options permettraient toutefois de poursuivre et de juger plus efficacement les délits de presse.

1. Il a notamment déjà été proposé de réviser la procédure devant la cour d'assises sans modifier l'actuel article 150 de la Constitution (Doc. Sénat n° 1-472/1 - 96/97). Cette proposition tend à mettre en place une procédure sommaire devant la cour d'assises afin de permettre une répression effective des délits de presse à caractère raciste.

2. D'autres propositions visent à supprimer la mention des délits de presse à l'article 150 de la Constitution, ce qui mettrait fin au régime d'exception prévu pour ces délits et les correctionnaliserait totalement. L'examen de cette option peut également être l'amorce d'un débat plus large sur la sauvegarde de la liberté d'expression et de collecter des informations, compte

³ CHAVANNE, A., BLIN, H., DRAGO, R., *Traité du droit de la presse*, Paris, Librairies techniques, 1969.

³ CHAVANNE, A., BLIN, H., DRAGO, R., *Traité du droit de la presse*, Paris, Librairies techniques, 1969.

informatiegaring, rekening houdend met de huidige discrepantie tussen de drukpers en de audiovisuele media. De volledige correctionalisering van drukpersmisdrijven wordt echter allerm minst onderschreven door de Vereniging van beroepsjournalisten, zoals mocht blijken tijdens het colloquium «Pers en Gerecht».

3. Nog een andere mogelijkheid is een gedeeltelijke correctionalisering. Sommige voorstellen nemen hiertoe een verwijzing naar een specifieke wet of een specifiek verdrag op in artikel 150 (bv. *Gedr. St.*, Kamer, nr. 194/1-96/97).

Deze oplossing lijkt eenvoudig, maar is vanuit legistiek oogpunt af te keuren. Indien men in de toekomst artikel 150 G.W. zou willen wijzigen (bv. omwille van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden), zou immers telkens de starre en tijdrovende procedure van een grondwetsherziening dienen te worden gevolgd. Ook dient de Grondwet niet expliciet te verwijzen naar een hogere rechtsnorm die ons land onderschreven heeft.

4. In andere voorstellen wordt gepleit voor een verwijzing naar een uitzonderingswet in artikel 150. De uitzonderingen kunnen vastgesteld worden bij gewone wet, dan wel bij bijzondere wet, aangenomen met een gekwalificeerde meerderheid, die ook voorgeschreven is voor grondwetsherzieningen. De uitvoeringswet zou uitzonderingen kunnen bepalen op basis van de omschrijving van het misdrijf (aansporing tot racisme, negationisme), op basis van de hoedanigheid van de dader (onderscheid tussen beroepsjournalisten en anderen, cfr. *Gedr. St.*, Senaat, nr. 1-451/1-96/97) of op basis van de hoedanigheid van het slachtoffer (publiek persoon of privaat persoon).

Daarnaast kunnen specifieke procedurewaarborgen worden uitgebouwd: geen toepassing van de wet op de voorlopige hechtenis; geen trapsgewijze aansprakelijkheid (cfr. art. 25, tweede lid, G.W.); aanpassing van de straffen aan de zwaarte van het misdrijf; geen mogelijkheid tot rechtstreekse dagvaarding door het slachtoffer, zodat enkel het openbaar ministerie de strafvervolgning kan instellen; uitspraak door een correctionele kamer met drie rechters (cfr. de burgerrechtelijke vorderingen inzake persmisdrijven, art. 92, § 1, 2°, Ger.W.), eventueel met rechters gekozen uit de advocatuur op basis van een lijst opgesteld door de balie; toepassing van de regel dat het sluiten van de deuren enkel met algemene stemmen kan worden uitgesproken, enz.⁴.

tenu du décalage existant actuellement entre la presse écrite et les médias audiovisuels. La correctionnalisation totale des délits de presse suscite toutefois d'importantes réticences au sein de l'Association des journalistes professionnels, ainsi que le colloque «Presse et Justice» l'a montré.

3. Une autre solution consisterait à correctionnaliser partiellement les délits de presse. Certaines propositions insèrent, pour ce faire, un renvoi à une loi ou à une convention spécifique dans l'article 150 (exemple: Doc. Chambre n° 1094/1 - 96/97).

Cette solution paraît simple, mais elle est à proscrire d'un point de vue légistique, car si l'on désire modifier l'article 150 de la Constitution dans le futur (en raison, par exemple, de l'évolution de la société), on devra suivre inéluctablement la procédure, longue et rigide, applicable à toute révision de la Constitution. Il ne convient pas non plus que la Constitution renvoie expressément à une norme juridique supérieure à laquelle notre pays a souscrit.

4. D'autres propositions visent à insérer dans l'article 150 un renvoi à une loi prévoyant des dérogations à la compétence du jury. Ces dérogations peuvent être déterminées par une loi ordinaire ou par une loi spéciale adoptée, comme doit l'être toute révision de la Constitution, à la majorité qualifiée. La loi d'exécution pourrait prévoir des dérogations en fonction de la définition du délit (incitation au racisme, négationnisme), de la qualité de l'auteur (distinction entre journalistes professionnels et non professionnels, cf. Doc. Sénat n° 1-451/1 - 96/97) ou de la qualité de la victime (personne publique ou citoyen ordinaire).

En outre, des garanties procédurales spécifiques peuvent être prévues: pas d'application de la loi relative à la détention préventive; pas de responsabilité en cascade (cf. art. 25, alinéa 2, de la Constitution); modulation des peines en fonction de la gravité du délit; pas de possibilité de citation directe pour la victime, de sorte que le ministère public est seul à pouvoir intenter l'action publique; jugement par une chambre correctionnelle composée de trois juges (cf. les actions civiles en matière de délits de presse, art. 92, § 1er, 2°, du Code judiciaire), éventuellement choisis au sein du barreau sur la base d'une liste établie par celui-ci; application de la règle selon laquelle le huis clos ne peut être ordonné que par décision unanime, etc.⁴.

⁴ Voorstellen geformuleerd tijdens het colloquium «Justitie en Pers» op 7, 8 en 9 december 1995 in de Senaat, p. 26.

⁴ Propositions formulées lors du colloque «Justice et Presse», organisé les 7, 8 et 9 décembre 1995 au Sénat, p. 26.

Deze oplossing heeft het voordeel dat zij relatief soepel is, vermits voor eventuele latere wijzigingen de logge procedure van een grondwetsherziening vermeden wordt en aanpassingen kunnen gebeuren bij (gewone of bijzondere) wet. De keuze tussen een gewone of een bijzondere meerderheidswet is afhankelijk van de stabiliteit van de bepaling die men voor ogen heeft. Een bijzondere meerderheidswet kan minder gemakkelijk gewijzigd worden, maar biedt naast haar stabiel karakter wel het voordeel dat er geen voorafgaande verklaring tot herziening van de Grondwet nodig is. Een gewone wet is minder stabiel (meer onderhevig aan eventuele wisselende politieke meerderheden) maar biedt de mogelijkheid om de regelgeving vlotter aan te passen aan de maatschappelijke evoluties (bv. kinderpornografie, aanzetten tot ontucht). Met het oog op de concrete toepassing van de nieuwe wet zal het bovendien noodzakelijk zijn om de herziening van artikel 150 G.W. en de goedkeuring van de uitvoeringswet (gewone of bijzondere meerderheidswet) ongeveer gelijktijdig te laten plaatsvinden.

In dit voorstel wordt geopteerd voor een gedeeltelijke correctionalisering van drukpersmisdrijven via de verwijzing naar een gewone wet. Aldus kunnen eventuele wijzigingen die na een zekere tijd noodzakelijk blijken, relatief snel en zonder al te veel formaliteiten worden aangebracht.

In een afzonderlijk voorstel zal de uitvoeringswet worden opgenomen, waarbij verwezen wordt naar de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, zoals gewijzigd door de wet van 12 april 1994, en naar 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.

S. CREYF

Cette solution offre l'avantage d'être relativement souple, étant donné qu'elle permet d'éviter la lourde procédure de révision de la Constitution en cas de modifications ultérieures et d'apporter des adaptations par le biais d'une loi (ordinaire ou spéciale). On optera pour une loi ordinaire ou pour une loi adoptée à la majorité spéciale en fonction de la stabilité que l'on désire conférer à la disposition envisagée. Il est moins facile de modifier une loi adoptée à la majorité spéciale, mais, outre sa stabilité, celle-ci présente l'avantage qu'elle ne requiert pas de déclaration préalable de révision de la Constitution. Bien qu'elle soit moins stable (davantage à la merci d'éventuels changements de majorité politique), une loi ordinaire permet d'adapter plus facilement la réglementation à l'évolution de la société (par exemple, en ce qui concerne la pornographie infantine et l'incitation à la débauche). En vue de l'application concrète de la nouvelle loi, il sera en outre nécessaire de procéder presque simultanément à la révision de l'article 150 de la Constitution et à l'adoption de la loi d'exécution (loi ordinaire ou loi adoptée à la majorité spéciale).

La présente proposition opte pour une correctionnalisation partielle des délits de presse par le renvoi à une loi ordinaire, ce qui permet d'apporter relativement rapidement et sans trop de formalités d'éventuelles modifications qui pourraient s'avérer nécessaires après un certain temps.

La loi d'exécution fera l'objet d'une proposition distincte qui renverra à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophonie, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 12 avril 1994, et à 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.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 150 van de Grondwet wordt aangevuld als volgt:

«, behoudens, wat de drukpersmisdrijven betreft, de uitzonderingen bepaald bij de wet».

14 oktober 1997

S. CREYF
A. VAN DE CASTEELE
D. VANDENBOSSCHE
J. LEFEVRE

PROPOSITION

Article unique

L'article 150 de la Constitution est complété comme suit:

«, sauf, en ce qui concerne les délits de presse, les exceptions prévues par la loi».

14 octobre 1997