

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

25 FÉVRIER 1997

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 150 de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le « Moniteur belge » n^o 74
du 12 avril 1995)*

**PROPOSITION DE M. BOUTMANS
ET CONSORTS**

DÉVELOPPEMENTS

Depuis la naissance de notre pays, la Constitution dispose que le jury est seul compétent pour juger les délits politiques et de presse.

Dans la pratique, les délits politiques ne forment plus une grande catégorie. En effet, la jurisprudence ne range plus dans cette catégorie que les délits qui visent à mettre l'institution de l'État en péril et ceux qui risquent de la mettre en péril. Dans la pratique, il n'y a plus de poursuites devant la cour d'assises qu'à la suite de certaines infractions au Code électoral.

En matière de délits de presse, les poursuites sont devenues extrêmement rares. En effet, pour toutes sortes de raisons et, surtout, des raisons d'opportunité, le ministère public se montre peu enclin à engager des poursuites contre les auteurs d'imprimés dont le contenu pourrait être délictueux. Il s'ensuit que les actions en calomnie et en diffamation, etc., sont intentées presque exclusivement, chez nous, au

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

25 FEBRUARI 1997

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 150 van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 74
van 12 april 1995)*

VOORSTEL VAN DE HEER BOUTMANS c.s.

TOELICHTING

Sinds het ontstaan van ons land bepaalt de Grondwet dat de jury alleen bevoegd is voor de beoordeling van politieke misdrijven en drukpersmisdrijven.

De categorie politieke misdrijven is in de praktijk niet erg belangrijk meer, aangezien de rechtspraak die beperkt tot delicten die zowel de bedoeling hebben de staatsinstelling in gevaar te brengen, als ook de reële mogelijkheid daartoe inhouden. In de praktijk kennen we nog alleen vervolgingen voor het hof van assisen met betrekking tot bepaalde overtredingen van het Kieswetboek.

Inzake drukpersmisdrijven zijn vervolgingen uiterst zeldzaam geworden. Inderdaad, om allerlei redenen, die vooral een opportuiniteitsbeoordeling inhouden, is het openbaar ministerie weinig geneigd vervolgingen in te stellen tegen auteurs van druksels, waarvan de inhoud strafbaar zou kunnen zijn. Processen over laster, eerroof enz. worden bij ons dan ook zo goed als uitsluitend op civielrechtelijk gebied

civil et devant des tribunaux civils. La question soulève beaucoup de discussions, mais le colloque « Presse et Justice » qui a eu lieu récemment au Sénat a montré une fois de plus que peu de gens demandent que l'on cesse de soumettre l'ensemble des délits de presse à la procédure avec jury.

Il est probable que les avantages d'une telle décision n'en contrebalanceraient pas les inconvénients. La liberté de la presse et la liberté de publication sont en effet des éléments essentiels à l'information de la population et à la formation de citoyens conscients et responsables.

Il reste cependant un problème à résoudre. Il y a indéniablement une large majorité qui considère qu'il faut combattre la provocation raciste ou incitation à la haine raciale, la discrimination raciale, etc. Notre pays s'est d'ailleurs engagé à le faire en approuvant la Convention de l'O.N.U. du 7 mars 1996 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (approuvée par la loi du 9 juillet 1975, soit beaucoup trop tard). Les dispositions de la convention ont été transposées dans le droit belge par la loi du 30 juillet 1981 — qui a fait l'objet de discussions approfondies —, et cette dernière a encore été renforcée récemment par la loi du 12 avril 1994. La loi a, en outre, chargé le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme de veiller, entre autres, à l'application de cette loi.

Ce centre se plaint de ce que la loi n'est pratiquement pas appliquée sur un point précis, celui de l'incitation à la haine raciale au moyen d'écrits, de pamphlets, de propagande de toute sorte et, en particulier, de propagande électorale. Toutes les personnes familiarisées avec la situation sur le terrain en conviennent.

À voir tout ce que l'on distribue dans nos boîtes aux lettres, nous pourrions nous demander s'il existe vraiment une loi contre le racisme en Belgique. Cette situation résulte simplement du fait que les parquets ne poursuivent jamais les délits de presse, qui constituent pourtant les infractions les plus fréquentes à la loi contre le racisme. Or, ces délits sont souvent les plus dangereux, car leurs auteurs incitent l'ensemble de la population au racisme et contribuent à dégrader le climat social. L'impunité dont jouissent systématiquement les auteurs de ces infractions contribue par ailleurs à éroder la confiance dans les institutions et encourage les auteurs à commettre des infractions toujours plus graves. C'est pourquoi le centre insiste pour que les poursuites contre les délits de presse à caractère raciste ne soient plus menées selon la procédure en assises.

L'on a fait plusieurs propositions en ce sens, mais chacune a soulevé des objections sérieuses.

En soustrayant l'ensemble des délits de presse à la procédure avec jury, l'on pourrait ouvrir la porte à une longue série de procès pénaux, ce qui n'apporterait rien à personne. La presse établie est vivement

en voor de burgerlijke rechtbanken gevoerd. Hoewel daar veel discussie over is, is in het recente colloquium « Pers en Justitie » in de Senaat nog gebleken dat er weinig stemmen opgaan om de persdelicten in het algemeen aan de jury te onttrekken.

De nadelen zouden wellicht niet opwegen tegen de voordelen. Een vrije pers en vrijheid van publicatie zijn immers belangrijke bastions in de informatie van de bevolking en in de vorming van weerbare burgers.

Maar er blijft een onopgelost probleem. Een ruime meerderheid is het er ongetwijfeld over eens dat racistische opruiing of aanzetting tot rassenhaat, rassendiscriminatie enz. bestreden moeten worden. Ons land heeft zich daar trouwens toe verbonden door de goedkeuring van het UNO-Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (wet van 9 juli 1975, dus rijkelijk laat). De wet van 30 juli 1981 — die uitvoerig werd bediscussieerd — was daar de omzetting van in Belgisch recht, en die wet is recent (wet van 12 april 1994) nog aangescherpt. Tevens is het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding gelast met de wettelijke opdracht om, onder meer, op de toepassing van deze wet toe te zien.

Dit centrum beklaagt zich erover dat de wet op één punt zo goed als niet toegepast wordt, namelijk het aanzetten tot rassenhaat via geschriften, pamfletten, propaganda allerhande en inzonderheid verkiezingspropaganda. Iedereen die in de praktijk staat is het daarmee eens.

Wat we allemaal in onze postbus gestopt krijgen zou ons doen geloven dat we geen racismewet kennen. De reden is eenvoudig: de parketten vervolgen nooit als het om persdelicten gaat, en dat zijn de meest voorkomende overtredingen van deze wet. Het zijn vaak ook de gevaarlijkste, want het gaat om opruiing van de hele bevolking en om verslechtering van het maatschappelijk klimaat. Bovendien draagt de systematische straffeloosheid ook bij tot de erosie van de instellingen en tot steeds driestere overtredingen. Het centrum dringt er dan ook op aan de vervolging van racistische persdelicten aan de assisenprocedure te onttrekken.

Er zijn verschillende ideeën geopperd, maar tegen alle bestond tot hiertoe ernstig bezwaar.

Een algemene onttrekking van persdelicten aan de jury zou een lange reeks strafrechtelijke persprocessen in gang kunnen zetten, waarmee niemand gebaat is. De gevestigde pers is daar sterk tegen, maar ook

opposée à ce que l'on procède ainsi et, qui plus est, si on le faisait, monsieur ou madame Tout-le-Monde, ou l'«activiste» local qui publie des tracts et qui pourrait être accusé, à tort ou à raison, d'avoir outrepassé les limites de la libre expression, pourraient avoir à faire face régulièrement à des poursuites pénales ou pourraient avoir à craindre de telles poursuites, ce qui n'est pas souhaitable. Les parquets risqueraient également d'être surchargés alors de petites affaires de calomnie. Nous estimons que nous ne pouvons pas aller dans cette voie.

L'on a également suggéré de ne recourir à la procédure avec jury que pour les affaires dans lesquelles sont impliqués des journalistes professionnels, mais il semble, à la lumière du paragraphe précédent, que cette distinction n'est pas justifiée. De plus, la catégorie des «journalistes professionnels» n'est pas définie par la Constitution et appliquer la règle en question reviendrait, dès lors, à instaurer une procédure spéciale pour une catégorie professionnelle assez mal définie. Nous estimons même que l'on créerait de la sorte une discrimination contre laquelle il se pourrait qu'aucun moyen de droit ne soit ouvert, mais qui n'en serait pas moins inadmissible.

On a également proposé d'inscrire dans la Constitution même une dérogation pour ce qui est des délits de presse à caractère raciste. Mais procéder ainsi soulevait un problème pratique, car comment la Constitution pourrait-elle renvoyer à la loi du 30 juillet 1981? On a jugé et l'on juge toujours qu'une telle référence est impossible, car le faire reviendrait à accorder à une loi un statut constitutionnel qui soulèverait la question de savoir si l'on pourrait encore la modifier à la majorité simple. On pourrait bien sûr imaginer toutes sortes de définitions, mais il convient quand même que le constituant ne fasse pas dépendre l'application d'une procédure pénale d'une distinction établie par une loi ordinaire.

On a également suggéré de disposer simplement, dans la Constitution, qu'une loi — éventuellement une loi qui aurait été adoptée à une majorité spéciale — pourrait soustraire les délits de presse à la procédure avec jury. Cette solution ne ferait toutefois que déplacer partiellement le problème, en ce sens qu'elle ouvrirait une brèche trop grande dans la protection juridique particulière que la procédure d'assises est censée offrir, ou repousserait le débat dans le cadre de l'élaboration de la loi d'application.

Les auteurs de la loi proposée estiment qu'elle permet de poursuivre de manière réelle et efficace les auteurs des délits politiques et délits de presse à caractère raciste sans soulever de problème constitutionnel et sans porter atteinte à la liberté de la presse ordinaire.

En effet, s'il n'est pas souhaitable qu'un article de la Constitution renvoie à une loi concrète, rien

de la sorte, de la petite man ou vrouw, de plaatselijke activist die een vlugschriftje uitgeeft en die er terecht of ten onrechte van beschuldigd zou worden daarin de grenzen van de vrijheid van meningsuiting te hebben overschreden, zou wellicht vaak strafrechtelijk vervolgd worden, of zou dat gaan vrezen, en dit is niet wenselijk. Het zou de parketten ook overbelasten met kleine lasterzaken. We denken dat we die weg niet mogen kiezen.

Er is ook gesuggereerd de jury nog alleen bevoegd te maken voor zaken met beroepsjournalisten, maar dit lijkt een onderscheid dat niet gerechtvaardigd is, gelet op de vorige paragraaf en bovendien is de categorie «beroepsjournalisten» niet grondwettelijk omschreven, en zou die regel er dus op neerkomen dat een speciale procedure zou worden ingesteld voor een vaag omschreven beroepscategorie. Wij denken zelfs dat dit een discriminatie zou uitmaken, waar misschien niet direct een rechtsmiddel tegen zou bestaan, maar die daarom nog niet minder onaanvaardbaar zou zijn.

Een ander idee was: in de Grondwet zelf een uitzondering inschrijven met betrekking tot racistische persdelicten. De vraag rees dan echter hoe dat zou kunnen: kan men in de Grondwet verwijzen naar de wet van 30 juli 1981? Dat leek en lijkt niet wenselijk, want het zou grondwettelijke status verlenen aan een wet waardoor de vraag zou rijzen of die wet nog wel met een gewone meerderheid gewijzigd kan worden. Er zijn wel allerlei omschrijvingen denkbaar, maar toch doet de grondwetgever er niet goed aan een procedure in strafzaken te laten afhangen van een onderscheid, dat in een gewone wet is vastgelegd.

De gedachte is ook geopperd om in de Grondwet alleen te bepalen dat een wet — eventueel een wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid — zou kunnen afwijken van de juryrechtspraak voor persdelicten. Maar dat zou het probleem ten dele verplaatsen: ofwel zou daarmee een te grote bres worden geslagen in de bijzondere rechtsbescherming die de assisenprocedure toch geacht wordt in te houden; ofwel wordt de discussie gewoon naar de uitvoeringswet verplaatst.

Met onderstaand voorstel menen wij de reële en efficiënte vervolging van racistische politieke en persdelicten mogelijk te maken en toch het constitutionele probleem te voorkomen, en evenzeer de normale persvrijheid te beschermen.

Inderdaad, een grondwetsartikel verwijst best niet naar een concrete wet, maar er is geen bezwaar tegen

n'empêche qu'il renvoie à une forme juridique supérieure telle qu'une convention internationale, surtout si cette convention a été élaborée dans l'enceinte des Nations unies.

C'est pourquoi nous proposons de prévoir une dérogation au principe de l'application de la procédure avec jury en ce qui concerne les infractions aux législations promulguées en application de la Convention de l'O.N.U. du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, avec toutes les modifications qui y auraient été apportées ultérieurement.

Cette convention impose en effet aux parties contractantes de «poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale».

Il y a lieu de se demander si l'on peut considérer une loi qui n'est jamais appliquée comme une mesure d'exécution suffisante de cette convention. La présente proposition de révision de la Constitution vise à résoudre le problème en question.

Comme le renvoi des délits politiques et des délits de presse devant la cour d'assises est prévu directement par la Constitution, le nouveau régime pourrait entrer en vigueur dès l'adoption de la révision de la Constitution. Il ne faudrait pas pour cela de modification de la législation. Comme il est question en l'espèce, d'une règle de procédure, le régime proposé s'appliquerait à toutes les procédures, même si le fait en question a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

Compléter l'article 150 de la Constitution par un deuxième alinéa, rédigé comme suit:

«Les tribunaux sont toutefois compétents pour l'examen des délits prévus par la Convention internationale du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. La loi peut rendre cette exception applicable à toutes les modifications de la convention internationale.»

dat het naar een hogere rechtsnorm verwijst, namelijk een internationaal verdrag, zeker als dat een verdrag is dat in de schoot van de Verenigde Naties tot stand is gekomen.

Daarom stellen wij voor een uitzondering op de juryrechtspraak in te voeren voor overtreding van de wetgeving, uitgevaardigd op grond van het UNO-Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, en eventuele latere wijzigingen.

Dit verdrag legt immers aan de verdragsluitende partijen op om «onverwijld positieve maatregelen te nemen die erop zijn gericht aan elke vorm van aanzetting tot of aan elke uiting van rassendiscriminatie» een einde te maken.

We kunnen ons de vraag stellen of een wet, die nooit wordt toegepast, een voldoende uitvoering van dit verdrag vormt. Onderhavig voorstel tot grondwetsherziening wil dit dus oplossen.

Aangezien de toewijzing van pers- en politieke processen aan het hof van assisen rechtstreeks op de Grondwet gebaseerd is, kan de nieuwe regeling onmiddellijk na de aanneming van de grondwetswijziging in werking treden. Ze vereist immers geen wetswijziging. Aangezien het om een procedureregeling gaat, is hij zelfs van toepassing op alle procedures, zelfs als het feit gepleegd is vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling.

Eddy BOUTMANS.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 150 van de Grondwet wordt aangevuld met een tweede lid, luidende:

«De rechtbanken zijn evenwel bevoegd voor de kennisneming van de misdrijven, strafbaar gesteld met toepassing van het Internationaal Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. De wet kan deze uitzondering op alle wijzigingen van het Internationaal Verdrag van toepassing maken.»

Eddy BOUTMANS.
Pierre JONCKHEER.
Bert ANCIAUX.