

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2000-2001

15 MEI 2001

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 148*sexies* van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, om een voorafgaande controle mogelijk te maken op de verspreiding van racistisch, xenofob of negationistisch drukwerk

(Ingediend door de heren Jean Cornil en Philippe Mahoux)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe De Post te machtigen om controle uit te oefenen op de inhoud van niet-geadresseerde zendingen overeenkomstig het protocolakkoord dat zij op 2 december 1998 heeft gesloten met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding om de verspreiding te beletten van teksten die kunnen aanzetten tot rassenhaat of vreemdelingenhaat of die negationistische theorieën bevatten.

De vrijheid van meningsuiting bekleedt een vooraanstaande plaats in onze constitutionele en internationale rechtsorde, maar het is onduldbaar dat overheidsbedrijven op welke manier dan ook zouden deelnemen aan de verspreiding van ideeën die niet alleen strafrechtelijke misdrijven opleveren maar ook een bedreiging inhouden voor de democratie, omdat zij de fundamenteën daarvan aanvallen.

De bedreiging die de verspreiding van dergelijke ideeën vormt, kan niet volledig worden ingedijkt

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

15 MAI 2001

Proposition de loi modifiant l'article 148*sexies* de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques, en vue de permettre un contrôle préalable à la diffusion d'imprimés à caractère raciste, xénophobe ou négationniste

(Déposée par MM. Jean Cornil et Philippe Mahoux)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi vise à habiliter La Poste à exercer un contrôle sur le contenu des envois non adressés conformément au protocole d'accord qu'elle a conclu avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme le 2 décembre 1998 afin d'empêcher la distribution de matériel dont le contenu constituerait une incitation à la haine raciale, à la xénophobie ou défendrait des thèses négationnistes.

Si la liberté d'expression occupe une place prépondérante dans notre ordre juridique constitutionnel et international, il ne saurait être toléré que des entreprises publiques participent d'une façon quelconque à propager des idées constitutives d'infractions pénales qui représentent des menaces pour la démocratie en niant ses principes fondateurs.

La menace que représente la diffusion de telles idées ne peut être totalement endiguée par une

door een *a posteriori* optreden aan het einde van een lange gerechtelijke procedure, waarvan de uitkomst onzeker is.

De Post werd vaak geconfronteerd met het probleem van de verspreiding van vrijheidsbedreigende brochures en heeft daarom, op initiatief van de minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, specifieke maatregelen genomen met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000, die het protocolakkoord van 2 december 1998 met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding ten uitvoer legden.

Met dat reglement, dat via een brochure aan alle partijen werd meegedeeld, liet De Post weten dat zendingen met een mogelijk discriminerende inhoud of die konden aanzetten tot haat vanwege ras, kleur, voorouders of etnische afkomst op een bijzondere manier zouden worden behandeld. Overeenkomstig de artikelen 141, § 1, en 148*sexies*, § 1, 2^o, van de wet van 21 maart 1991, zouden geadresseerde zendingen gecontroleerd worden teneinde schendingen van de openbare orde of de goede zeden te voorkomen.

Bovendien kan De Post autonoom beslissen om niet-geadresseerde zendingen voor advies voor te leggen aan het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding om te laten vaststellen of zij aanzetten tot racisme of vreemdelingenhaat dan wel negationistische theorieën bevatten.

Twee beslissingen van De Post overeenkomstig deze bepaling zijn door het Vlaams Blok in kort geding bestreden voor de gerechtelijke rechtscolleges.

In beide gevallen is de vordering afgewezen (Brussel, 5 april 2000, niet uitgegeven en Brugge, 26 april 2000, niet uitgegeven).

Het Vlaams Blok heeft ook een beroep ingesteld bij de Raad van State teneinde het reglement zelf te doen schorsen. In zijn arrest van 28 augustus 2000 (Raad van State, nr. 89.368, Van Hecke), heeft de Raad van State het Vlaams Blok gelijk gegeven en de betwiste bepaling geschorst.

De Raad van State heeft vastgesteld dat voor de verzoekers een ernstig en moeilijk herstelbaar nadeel dreigde omdat er, vooral in de verkiezingsperiode, gunsttarieven worden gehanteerd voor verkiezingsdrukwerk en omdat de verspreiding van haar programma van primordiaal belang is voor een partij.

De Raad van State meende eveneens dat de verspreiding van dergelijk drukwerk tijdens de verkiezingsperiode behoort tot de wettelijke taken die De Post in het kader van de universele dienst moet verlenen. De Raad stelde daarom vast dat de beknotting van de vrijheden van de artikelen 19 en 25 van de

réponse a posteriori intervenant au terme d'une procédure judiciaire longue et aléatoire.

Souvent confrontée à cette problématique de la distribution de brochures liberticides, La Poste avait pris, à l'initiative du ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, un dispositif prévoyant des mesures spécifiques à l'approche des élections communales du 8 octobre 2000 et mettant en œuvre le protocole d'accord du 2 décembre 1998 avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Par ce dispositif communiqué à chaque parti sous la forme d'une brochure, La Poste indiquait que les envois susceptibles de contenir des discriminations, des incitations à la haine, etc., en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine ethnique feraient l'objet d'une procédure particulière. Conformément aux articles 141, § 1^{er}, et 148*sexies*, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 21 mars 1991, les envois adressés seraient contrôlés afin d'éviter des atteintes à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Quant aux envois non adressés, ils pouvaient faire l'objet, sur décision discrétionnaire de La Poste, d'une demande d'avis auprès du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, afin de déterminer si ces envois n'étaient pas susceptibles d'inciter au racisme et la xénophobie ou de soutenir des thèses négationnistes.

Deux décisions de La Poste prises en exécution de ce dispositif ont été attaquées par le Vlaams Blok devant des juridictions judiciaires siégeant en référé.

L'action du Vlaams Blok a été débouté dans les deux cas (Bruxelles, 5 avril 2000, inédit et Bruges, 26 avril 2000, inédit).

Le Vlaams Blok a également introduit un recours devant le Conseil d'État en vue de la suspension du règlement proprement dit. Dans son arrêt du 28 août 2000 (CE n^o 89.368, Van Hecke), le Conseil d'État a donné raison au Vlaams Blok et a suspendu le dispositif litigieux.

Le Conseil d'État a constaté qu'il existait un risque de préjudice grave difficilement réparable dans le chef des requérants dans la mesure où, spécialement en période électorale, il existe des tarifs préférentiels pour les bans électoraux et que la diffusion d'un programme électoral est d'un intérêt primordial.

Le Conseil d'État a également considéré qu'une telle diffusion en période électorale appartient aux missions légales de La Poste dans le cadre du service universel que celle-ci doit assurer. Dès lors, il a constaté que la restriction apportée aux articles 19 et 25 de la Constitution (liberté d'expression et liberté de

Grondwet (vrijheid van meningsuiting en persvrijheid) ongeoorloofd was bij gebrek aan een expliciete wettelijke basis.

Een aantal auteurs, met name H. Dumont en F. Tulkens, hebben bedenkingen bij dit arrest geuit en vooral bij de opvattingen van de Raad van State over het concept universele postdienst (H. Dumont en F. Tulkens, «Les activités liberticides et le droit public belge», «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*», Brussel, Bruylant, 2000, blz. 237-241).

De auteurs benadrukken evenwel dat de *erga omnes*-werking van een arrest van de Raad van State deze controverse tot louter theorie reduceert en zij vragen de wetgever om de relevante wetteksten te verduidelijken.

Dat is de bedoeling van dit wetsvoorstel.

Laten we eerst de principes in herinnering brengen volgens welke de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid kunnen worden beperkt.

Artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

«1. Eenieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.

2. Eenieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.

3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn :

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.»

Er kan ook worden gewezen op artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat bepaalt :

«1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Dit artikel belet niet dat Staten, radio-omroep-, bioscoop- of

presse) ne pouvait être établie à défaut d'une base légale explicite.

Plusieurs auteurs dont notamment H. Dumont et F. Tulkens ont exprimé leurs réserves à propos de cet arrêt et, particulièrement sur la conception que se faisait le Conseil d'État de la notion de service postal universel (H. Dumont et F. Tulkens, «Les activités liberticides et le droit public belge», *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 237-241).

Ces auteurs soulignent toutefois que l'effet *erga omnes* d'un tel arrêt rend cette controverse purement théorique et invitent le législateur à clarifier les textes légaux applicables.

C'est ce que se propose de faire la présente proposition de loi.

Il convient de rappeler les principes selon lesquels des restrictions peuvent être imposées à la liberté d'expression et à la liberté de presse.

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que :

«1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

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 publique.»

Il n'est pas inutile de rappeler que l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose, pour sa part que :

«1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de

televisie-ondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan ze worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperking of sancties, welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, territoriale onschendbaarheid of openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.»

Uit deze twee bepalingen blijkt dat de door artikel 19 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van meningsuiting en de door artikel 25 van de Grondwet gewaarborgde persvrijheid niet beletten dat preventieve maatregelen worden genomen om andere grondwettelijke vrijheden of de openbare orde te beschermen.

Er moet wel op worden toegezien dat de voorwaarden voor maatregelen ter beperking van de persvrijheid worden nageleefd, namelijk:

1. De maatregel moet bij de wet worden vastgesteld;

2. De maatregel moet een van de legitieme doeleinden, opgesomd in artikel 10, 2, nastreven (dit wil zeggen dat de beperkingen noodzakelijk moeten zijn «in het belang van 's lands veiligheid, territoriale onschendbaarheid of openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen»);

3. De maatregel moet nodig zijn in een democratische samenleving.

Het eerste vereiste zet nogmaals in de verf dat er nood is aan een wetsbepaling.

De voorgestelde maatregel voldoet onmiskenbaar aan het tweede vereiste.

De hier ingevoerde beperking van de vrijheid van meningsuiting beoogt onmiskenbaar zo'n legitiem doel. Zo vond de Europese Commissie voor de rechten van de mens in een beslissing van 14 juli 1983 een dergelijke maatregel met betrekking tot een tekst die de historiciteit van de holocaust in twijfel trok, gerechtvaardigd.

soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratiques, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.»

Il résulte de deux dispositions que la garantie des libertés d'expression, prévue à l'article 19 de la Constitution, et la liberté de la presse, selon l'article 25 de la Constitution, n'empêchent pas que soient prises des mesures préventives lorsqu'il s'agit de protéger d'autres libertés constitutionnelles ou l'ordre public.

Il convient cependant de s'assurer que les conditions pour imposer des mesures restrictives à la liberté de la presse sont bien respectées, à savoir:

1. La mesure doit être prévue par une loi;

2. Elle doit viser un objectif légitime énuméré par l'article 10, 2 (c'est-à-dire que les restrictions doivent constituer des mesures nécessaires «à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire»);

3. Elle doit être nécessaire dans une société démocratique.

La première exigence met en exergue la nécessité de l'existence d'une norme légale.

La seconde exigence est indéniablement rencontrée par la mesure proposée.

En effet, il ne peut être sérieusement contesté que la limitation apportée à la liberté d'expression poursuivrait bien un tel objectif légitime. Il suffit d'ailleurs de rappeler que, dans une décision du 14 juillet 1983, la Commission européenne des droits de l'homme a estimé que la nature d'un texte mettant en doute la réalité de l'extermination des juifs au cours de la Seconde Guerre mondiale justifiait la mesure prise.

Een Staat mag maatregelen ter beperking van de vrijheid van meningsuiting nemen om de verspreiding van racistische ideeën te beletten. Die zijn immers strijdig met artikel 14 van het Verdrag zelf, dat alle discriminatie op basis van ras formeel verbiedt, en met artikel 20, § 2, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat de toegetreden Staten ertoe aanzet om het propageren van op nationaliteit, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens te verbieden.

Met betrekking tot de naleving van de derde voorwaarde, kan worden verwezen naar de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

Volgens die jurisprudentie zijn het in de eerste plaats de Staten zelf die oordelen over de noodzaak van hun ingrijpen, waarbij het Europees Hof achteraf controleert of zij hun beoordelingsruimte niet hebben overschreden (arrest *Sunday Times* van 26 april 1979, reeks A, § 1, 59).

In de zaak-*Observer* en *Guardian*, heeft het Europees Hof verduidelijkt welke controle het uitvoert door zijn rol als volgt te definiëren «*il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était «proportionnée au but légitime poursuivi» et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants»*» (arrest *Observer-Guardian v. Verenigd Koninkrijk* van 26 november 1991, § 59).

Bovendien is het Europees Hof veel soepeler «*dans l'appréciation des restrictions à la liberté d'expression motivée par des considérations de protection de la morale et du respect de la liberté de religion d'autrui*» (Russen Ergéc en Annemie Schaus, «*La Convention européenne des droits de l'homme — Examen de jurisprudence 1990-1994*», *RCJB*, 1995, blz. 409; zie in dat verband het arrest Otto-Preminger-instituut v. Oostenrijk van 20 september 1994, §§ 49-57).

In het licht van deze jurisprudentie, lijkt een maatregel die De Post de mogelijkheid biedt om de verspreiding te weigeren van niet-geadresseerde zendingen, waarvan de inhoud een schending kan vormen van de wetten tot beteugeling van racisme, xenofobie en negationisme, niet onevenredig met het nagestreefde doel.

*
* *

Un État est autorisé à prendre des mesures restrictives à la liberté d'expression lorsqu'il s'agit d'empêcher la propagation d'idées racistes prohibées non seulement par la Convention elle-même qui, en son article 14, interdit formellement toute discrimination fondée sur la race, mais également par l'article 20, § 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui impose aux États contractants d'interdire tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse.

En ce qui concerne le respect de la troisième condition, il peut être fait référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En vertu de celle-ci, il appartient au premier chef aux États contractants de juger de la nécessité de cette ingérence, la Cour européenne contrôlant, par la suite, si ces derniers n'ont pas excédé leur marge d'appréciation (arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979, série A, § 1^{er}, 59).

Dans l'affaire *Observer* et *Guardian*, la Cour européenne a précisé le type de contrôle auquel elle se livrait en définissant son rôle de la façon suivante: «*il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était «proportionnée au but légitime poursuivi» et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants»*» (arrêt *Observer Guardian* contre Royaume-Uni du 26 novembre 1991, § 59).

En outre la Cour européenne se montre beaucoup plus souple «*dans l'appréciation des restrictions à la liberté d'expression motivées par des considérations de protection de la morale et du respect de la liberté de religion d'autrui*» (Russen Ergéc et Annemis Schaus, «*La Convention européenne des droits de l'homme — Examen de jurisprudence (1990-1994)*», *RCJB*, 1995, p. 409; voyez, à cet égard, l'arrêt Otto-Preminger-institut contre Autriche du 20 septembre 1994, §§ 49-57).

Au vu de cette jurisprudence, il apparaît que la possibilité pour La Poste de refuser de diffuser des envois non adressés dont le contenu constituerait des infractions aux lois réprimant le racisme, la xénophobie et la négationisme, n'est pas une mesure disproportionnée par rapport au but visé.

Jean CORNIL.
Philippe MAHOUX.

*
* *

WETSVOORSTEL

 Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 148*sexies*, § 1, 2^o, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 9 juni 1999, wordt tussen het vijfde en het zesde streepje een nieuw streepje ingevoegd, luidende:

«— het verbod om niet-geadresseerde zendingen te vervoeren of te bestellen waarvan de inhoud in strijd is met de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en door 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;»

PROPOSITION DE LOI

 Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 148*sexies*, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques, inséré par l'arrêté royal du 9 juin 1999, le tiret suivant est inséré entre le 5^e tiret et le 6^e tiret :

«— l'interdiction de transporter et de distribuer des envois non adressés dont le contenu constituerait des infractions aux lois du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, et 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;»

Jean CORNIL.
Philippe MAHOUX.